

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สำนักงานตำรวจแห่งชาติขอทบทวนความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา
เกี่ยวกับมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ดช ๐๐๐๖.๒/๒๖๘๑ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตอบข้อหารือเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจซึ่งลาออกจากราชการเพื่อ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามเรื่องเสร็จที่ ๑๕๑/๒๕๕๗ โดยในเรื่องเสร็จดังกล่าวคณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีความเห็นว่า การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลเช่นเดียวกับการดำเนินการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาและอยู่ในความหมายของการสอบสวน ตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น การที่พลตำรวจตรี วิชัย สังข์ประไพ กับพวก ได้ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการไต่สวนไว้แล้วก่อนที่จะ ลาออกจากราชการ จึงเป็นกรณีที่ถูกสอบสวนอยู่ก่อนออกจากราชการ และการสอบสวน ได้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันออกจากราชการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงยังมีอำนาจและหน้าที่ ที่จะดำเนินการลงโทษ พลตำรวจตรี วิชัยฯ กับพวก ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป นั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รายงานผลการหารือให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ทราบ และต่อมาสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้มีบันทึกข้อความ ด่วนที่สุด ที่ ๐๐๑๒.๑๒/๓๒๐ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แจ้งว่า ก.ตร. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และเห็นชอบ ให้มีการทบทวนความเห็น โดยมีเหตุผลดังนี้

๑. พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผลบังคับใช้ภายหลัง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้มีการบัญญัติโดยถ้อยคำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ไว้โดยชัดเจน โดยในเรื่องการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจนั้นปกติแล้วจะไม่สามารถ ดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วได้ แต่มาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจ แห่งชาติฯ ได้บัญญัติข้อยกเว้นให้สามารถดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการตำรวจที่ออกจากราชการ ไปแล้วไว้สองประการ คือ ประการแรก ต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการตำรวจผู้นั้นถูกสอบสวนในกรณี การกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้แล้วก่อนออกจากราชการ และประการที่สอง ข้าราชการ ตำรวจผู้นั้นมีกรณีที่ถูกชี้มูลความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตไว้แล้วก่อนออกจากราชการ โดยในกรณีที่มีการสอบสวนต้องดำเนินการ สอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ข้าราชการตำรวจผู้นั้นออกจากราชการ ซึ่งในกรณีของ

พลตำรวจตรี วิชัยฯ กับพวก นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดภายหลังจากที่พลตำรวจตรี วิชัยฯ กับพวก ออกจากราชการไปแล้ว โดยไม่มีกรณีถูกสอบสวนในกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไว้ ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงไม่สามารถดำเนินการทางวินัยพลตำรวจตรี วิชัยฯ กับพวก ได้

๒. การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีความเห็นว่า การดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลเช่นเดียวกับการดำเนินการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาและอยู่ในความหมายของการสอบสวนตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ นั้น เป็นการตีความในลักษณะขยายความของคำว่า “สอบสวน” ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากในเรื่องการสอบสวนต้องเป็นการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น ๆ โดยในส่วนของการตำรวจได้มีการกำหนดไว้แล้วอย่างชัดเจนในมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ กล่าวคือ เมื่อข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน การสอบสวนจึงเป็นขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยที่อยู่ในอำนาจของผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และการสอบสวนต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน ตลอดจนวิธีการดำเนินการสอบสวนตามที่กฎ ก.ตร. ได้กำหนดไว้ ส่วนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มิใช่เป็นการดำเนินการทางวินัยที่อยู่ในอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ อีกทั้งมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ ได้บัญญัติโดยใช้ถ้อยคำตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ไว้แล้ว โดยในขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนร้องเรียน ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง และสุดท้ายคือขั้นตอนของการชี้มูลความผิดแต่มาตรา ๙๔ ดังกล่าวมุ่งหมายเฉพาะขั้นตอนการชี้มูลความผิดเท่านั้น โดยได้บัญญัติถ้อยคำไว้ว่า “มีกรณีถูกชี้มูลความผิด” จึงมีความชัดเจนว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ต้องการข้อเท็จจริงตั้งแต่วันชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้นไป มาเป็นจุดตัดหรือจุดพิจารณาว่า ณ วันชี้มูลความผิดทางวินัยนั้น หากผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการตำรวจอยู่ก็สามารถดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ แต่ถ้าไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการก็ไม่สามารถดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ อีกทั้งการตีความขยายความไปถึงขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนที่จะมีการชี้มูลความผิดอันเป็นการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องก้าวล่วงไปพิจารณาถึงขั้นตอนของการไต่สวนข้อเท็จจริงที่อยู่ในอำนาจการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยนั้น อาจเป็นการตีความที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของมาตราดังกล่าว และจะส่งผลให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้มาตรา ๙๔ เนื่องจากอาจเกิดความลักลั่นในการปฏิบัติขึ้นได้

๓. การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) นำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามเรื่องเสร็จที่ ๑๓๖๒/๒๕๕๖ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอดีตข้าราชการพลเรือนสามัญมาเทียบเคียงกับกรณีของ พลตำรวจตรี วิชัยฯ กับพวก นั้น ไม่สามารถนำมาเทียบเคียงกันได้ เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจมีความแตกต่างกับกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการกับข้าราชการตำรวจที่มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยแต่ได้ออกจากราชการไปแล้ว กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการไว้แตกต่างกัน อีกทั้งในคำวินิจฉัยดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นไว้ตอนหนึ่งว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูล

ความผิดว่าข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่การพิจารณาลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญจะสามารถกระทำได้เพียงใดและอย่างไร ย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ” แสดงให้เห็นว่า การจะลงโทษข้าราชการที่ถูกชี้มูลความผิดตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องบังคับใช้หรือดำเนินการให้เป็นไปทั้งในส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่ถูกชี้มูลนั้น ๆ ประกอบกัน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้เคยมีความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๖๖/๒๕๕๓ ว่า “การจะดำเนินการทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เพียงใดและอย่างไร ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้กับข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัย ส่วนมาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ เป็นแต่เพียงบทบัญญัติที่ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกเท่านั้น” เมื่อนำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๖๒/๒๕๕๖ และเรื่องเสร็จที่ ๕๖๖/๒๕๕๓ ดังกล่าวมาเทียบเคียงกับกรณีของพลตำรวจตรี วิชัยฯ กับพวก แล้ว เห็นได้ว่า แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติชี้มูลความผิดพลตำรวจตรี วิชัยฯ กับพวก ก็ตาม แต่การดำเนินการทางวินัยแก่พลตำรวจตรี วิชัยฯ กับพวก ก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ ได้บัญญัติไว้ด้วย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดภายหลังจากที่พลตำรวจตรี วิชัยฯ กับพวก ออกจากราชการไปแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงไม่อาจดำเนินการทางวินัยกับ พลตำรวจตรี วิชัยฯ กับพวก ต่อไปได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ทบทวนคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าว เพื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะได้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการสอบสวนในกรณีการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๔^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ หมายความว่ารวมถึงการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของ

^๑มาตรา ๙๔ ข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกสอบสวนในกรณีการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีกรณีที่ถูกชี้มูลความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้แล้ว แม้ต่อมาข้าราชการตำรวจผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วก็ให้ทำการสอบสวนต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันออกจากราชการ

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ เว้นแต่กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง หรือกักขัง ก็ให้งดโทษนั้นเสีย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ว่าอย่างไร ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าการตีความมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ ย่อมไม่อาจตีความให้มีผลขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ เมื่อมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดข้าราชการผู้ใดแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ กำหนดให้การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจที่ออกจากราชการไปแล้วสามารถกระทำได้หากข้าราชการตำรวจผู้นั้นถูกสอบสวนการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้แล้วก่อนวันที่ข้าราชการตำรวจจะออกจากราชการ และการสอบสวนได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ข้าราชการตำรวจออกจากราชการ โดยมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง ไม่ได้บัญญัติว่าการสอบสวนดังกล่าวจะต้องเป็นการสอบสวนตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ เท่านั้น ดังนั้น การดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีผลเช่นเดียวกับการดำเนินการสอบสวนของผู้บังคับบัญชา และอยู่ในความหมายของการสอบสวนตามมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ ด้วยเช่นกัน สำหรับข้ออ้างว่าวิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการในการสอบสวนของข้าราชการตำรวจมีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เห็นว่าความแตกต่างดังกล่าวหาเป็นเหตุให้เป็นการลบล้างผลแห่งการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ เพราะการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมเป็นไปตามวิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และมีผลให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

^๒มาตรา ๙๑ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา ๙๒

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา ๙๗

^๓มาตรา ๙๒ ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) จึงมีความเห็นตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ที่ได้ให้ไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจซึ่งลาออกจากราชการเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๑/๒๕๕๗)

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๘