

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีข้าราชการตำรวจประมาณสองแสนคน การบริหารงานบุคคลถือเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เนื่องจากข้าราชการตำรวจต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมาย และทำงานใกล้ชิดกับประชาชน การควบคุมข้าราชการตำรวจนอกจาก ควบคุมโดยกฎหมายแล้ว ข้าราชการตำรวจต้องถูกควบคุมให้มีระเบียบวินัยด้วย จึงมีการดำเนินการทางวินัย ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งของการบริหารงานบุคคล เป็นสิ่งที่สำคัญในการควบคุมความประพฤติให้ข้าราชการตำรวจปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ในอดีตการควบคุมวินัยตำรวจจะอยู่ในกฎหมายอาญาฐานละเมิดวินัยสำหรับเจ้าพนักงานพลตระเวน พ.ศ.2458 กำหนดโทษไว้ 6 สถาน คือ การโบย จำขัง ขังมืด กักขาม ทัณฑกรรม และภาคทัณฑ์ ต่อมาใน พ.ศ.2477 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ.2477 ขึ้นใช้บังคับแทน โดยพระราชบัญญัตินี้ให้นำโทษตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจ กล่าวได้ว่าข้าราชการตำรวจต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ.2477 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่ว่าด้วยวินัยด้วย ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ.2477 โดยพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 3(6) และพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ได้บัญญัติ การดำเนินการวินัย ของข้าราชการตำรวจขึ้นบังคับใช้เป็นการเฉพาะโดย ไม่นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้อีกต่อไป

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ได้กำหนดการกระทำความผิดทางวินัยไว้ 2 ประเภท คือ การกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งมีโทษทางวินัยให้ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขาม กักขัง ตัดเงินเดือน และการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีโทษทางวินัยให้ ปลดออก ไล่ออก โดยอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัยคือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจที่กระทำผิดวินัยนั้น เมื่อข้าราชการตำรวจถูกลงโทษทางวินัยแล้วจะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตาม พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 105 ประกอบ กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2547 กำหนดไว้ 2 ลักษณะ คือ ถ้าใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งถูกลงโทษ ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขาม กักขัง หรือตัดเงินเดือน ให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ หรือ กรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่อ

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจหรือ ก.ตร. และถ้าใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งอุทธรณ์ลงโทษปลดออก หรือไล่ออก หรืออุทธรณ์ให้ออกจากราชการให้อุทธรณ์ต่อ ก.ตร.¹

ก.ตร. คือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 31 ได้กำหนดให้ ก.ตร. ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ กำกับ ดูแล ตรวจสอบและแนะนำเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับหลักกฎหมาย ก.ตร. มีอำนาจแต่งตั้ง โยกย้าย ข้าราชการตำรวจระดับสูงได้ และมีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจได้เช่นกัน ซึ่งเป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 การที่กำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยที่มีต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 30 กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธาน และมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการ นายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งข้าราชการทางการเมืองมาจากฝ่ายบริหาร การที่ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจที่มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วยนั้น ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 6 กำหนดให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มาตรา 61ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสามารถสั่งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เดิมและขาดจากอัตราเงินเดือนในตำแหน่งเดิมหรือไม่ก็ได้ ในขณะที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย ต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ได้ในฐานะผู้บังคับบัญชา ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไม่มีความเป็นอิสระตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากฝ่ายการเมือง หากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไม่ตอบสนองความต้องการของนายกรัฐมนตรีอาจทำให้ถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรง ปลดออก ไล่ออกได้ และตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 105 ได้กำหนดหลักการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ว่า หากจะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยปลดออก หรือไล่ออก หรืออุทธรณ์ให้ออกจากราชการ ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.ตร. หมายความว่า หากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติถูกนายกรัฐมนตรีสั่งลงโทษทางวินัยปลดออก หรือไล่ออก นายกรัฐมนตรีต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวต่อ ก.ตร. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานอยู่นั่นเอง ทำให้เกิดปัญหาความทับซ้อนกันระหว่างผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย กับผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง

¹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ มาตรา 105

ลงโทษทางวินัย การที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต้องตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชานายกรัฐมนตรีในลักษณะดังกล่าวส่งผลกระทบต่อข้าราชการตำรวจผู้ได้บังคับบัญชาในสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดอีกด้วย

2) ปัญหาทางกฎหมายในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ เนื่องจากข้าราชการตำรวจมีความแตกต่างกับข้าราชการอื่นๆ โดยทั่วไป ซึ่งข้าราชการตำรวจนั้นจะมีสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน โดย มีการแบ่งลำดับชั้นยศ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 24 ได้กำหนดให้ข้าราชการตำรวจมียศจำนวน 14 ลำดับ โดยชั้นยศที่สูงที่สุดคือ ยศพลตำรวจเอก ส่วนยศที่ต่ำที่สุดคือ สิบตำรวจตรี และยังมีการแบ่ง ระดับเป็น นายตำรวจชั้นสัญญาบัตร และตำรวจชั้นประทวน การได้รับเงินเดือนก็จะแตกต่างกัน ไปตามลำดับชั้นยศด้วย ผู้บังคับบัญชาสามารถให้คุณคือการแต่งตั้งโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ในทางกลับกันผู้บังคับบัญชาอาจให้โทษคือการลงโทษทางวินัยก็ได้ การลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเป็นการใช้ดุลยพินิจที่จะลงโทษผู้ได้บังคับบัญชาในระดับใดก็ได้ เมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ได้บังคับบัญชาแล้ว การตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 105 ได้กำหนดให้ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ ซึ่งผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจผู้บังคับบัญชาในการสั่งลงโทษนั้น ถือว่ายังเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกสั่งลงโทษอยู่นั่นเอง กล่าวได้ว่า ผู้ที่สั่งลงโทษทางวินัยกับผู้ตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัยเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกัน และยังถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงสำหรับผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยด้วย ทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยเกิดความ เกรงกลัวต่อผู้บังคับบัญชา เกิดความไม่เชื่อมั่นในระบบตรวจสอบดุลยพินิจ เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับสูง เป็นบุคคลในองค์กรเดียวกัน และเป็นการยากที่อุทธรณ์ของผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยจะถูกวินิจฉัยไปเป็นอย่างอื่นนอกจากที่ได้ถูกสั่งลงโทษไป

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการตำรวจพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 105 วรรคสาม ที่กำหนดว่า ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ในคดีวินัยให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร.ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน กล่าวได้ว่า ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์มีอย่างน้อยสองร้อยสี่สิบวันซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป ทำให้เกิดความล่าช้าแก่ข้าราชการตำรวจผู้อุทธรณ์ ก่อให้เกิดความเสียหาย

เดือรื้อน เนื่องจากการอุทธรณ์คดีวินัยไม่เป็นการทุเลาการบังคับ ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวบางกรณีไม่มีความซับซ้อนหรือไม่มีข้อยุ่งยาก มากนักและสมควรได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว ตามหลักการอุทธรณ์

จากสภาพปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการ ดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มีปัญหาหลายประการ การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยเป็นบุคคลคนเดียวกันหรือเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกันกับผู้พิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยที่ตนสั่งลงโทษนั้น ถือว่าขัดกับหลักความเป็นกลาง หลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรมขั้นพื้นฐานที่มีต่อผู้ได้บังคับบัญชาผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัย และพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้ให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยถึงสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ถือว่าเป็นระยะเวลาที่ยาวนานเกินไปขัดกับหลักการอุทธรณ์ที่ต้องได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็ว เนื่องจากขณะที่ถูกลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจที่ถูกสั่งลงโทษจะเสียสิทธิหลายประการ เช่น การโยกย้ายตำแหน่งตามวาระประจำปี การไม่ได้รับพิจารณาความดีความชอบในปีที่ถูกสั่งลงโทษ ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยเกิดความไม่เชื่อมั่นในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจอันเป็นเหตุทำให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยต้องนำข้อพิพาทดังกล่าวฟ้องร้องต่อศาลปกครองต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการ กระทำทางปกครอง การควบคุมฝ่ายปกครอง และแนวคิด ทฤษฎีการดำเนินการคดีวินัย
2. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่และกระบวนการพิจารณา ลงโทษทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร.
3. เพื่อศึกษา ระบบการ ดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ ของข้าราชการ ในต่างประเทศกับ ข้าราชการในประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาและหาแนวทาง การแก้ไขเกี่ยวกับปัญหาในกระบวนการพิจารณา การดำเนินการทางวินัย การ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจให้เกิดความเหมาะสมและมี ประสิทธิภาพขึ้นกว่าในปัจจุบัน

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยเป็นบุคคลคนเดียวกันหรือเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกันกับผู้พิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยที่ตนสั่งลงโทษนั้นถือว่าเป็น การใช้อำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน ขัดต่อหลักความเป็นกลางและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย และไม่มีองค์กรกลางในการบริหารบุคคลเป็นการเฉพาะ ประกอบกับพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติมาตรา 105 วรรคสาม ให้อำนาจแก่ผู้พิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยมากเกินไป จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ และข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย พบว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย นอกจากสามารถอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ ทางวินัยแล้ว ยังมีองค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ด้วย และมีการแบ่งแยกกันระหว่างผู้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยกับผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย โดยจะไม่เป็นบุคคลคนเดียวกันหรือในองค์กรเดียวกันแต่อย่างใด ทำให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ผู้อุทธรณ์ว่าการอุทธรณ์จะได้รับการพิจารณาจากบุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสีย ไม่มีอคติส่วนตัว และมีการกำหนดระยะเวลาพิจารณาคดีอุทธรณ์ที่เหมาะสมตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้เกิดความรวดเร็ว ไม่ชักช้าและเป็นธรรมมากที่สุดตามหลักการอุทธรณ์ จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงต้องมีการแก้ไขระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจ เพื่อทำให้เกิดหลักประกันว่าการอุทธรณ์โทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจจะได้รับการพิจารณาจากบุคคลที่เป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสีย และได้รับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย อย่างรวดเร็วตามสมควร ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการตำรวจดังกล่าวควรมี องค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระพิจารณาอีกชั้นหนึ่งด้วย ดังนั้นข้าราชการตำรวจต้องนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษา เนื่องจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ได้ทำการศึกษา ขั้นตอนที่กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษคดีวินัยของข้าราชการตำรวจ โดยศึกษาวิเคราะห์ขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายตาม พระราชบัญญัติสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ประกอบกับ กฎก.ตร. ต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมถึงขั้นตอน กระบวนการ เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับ กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษคดีวินัยของข้าราชการในต่างประเทศและข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

ในการศึกษานี้จะศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร จากคำรากฎหมาย บทความในวารสาร ตลอดจนบทความในเอกสารข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อนำมารวบรวม และวิเคราะห์ให้เป็นระบบ เพื่อทำการศึกษา หาข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการ กระทำทาง ปกครอง การควบคุมฝ่าย ปกครองและแนวคิด ทฤษฎีการดำเนินการคดีวินัย
2. เพื่อให้ทราบถึง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ คู่ อนุสมบัติ อำนาจหน้าที่และกระบวนการ พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร.
3. เพื่อให้ทราบระบบการ ดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ ของข้าราชการ ในต่างประเทศ และข้าราชการในประเทศไทย
4. เพื่อให้ทราบวิธีการแนวทางการแก้ไขระบบการ ดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ คดีวินัย ของข้าราชการตำรวจ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อไป