

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และแนวทางแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง และ การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คดีวินัย ของข้าราชการในต่างประเทศกับข้าราชการตำรวจและข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยแล้ว พบว่าการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ .ศ.2547 นั้น ยังมีปัญหาอีกหลายประการไม่เป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครอง และหลักการอุทธรณ์ ทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในการอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการตำรวจ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยต่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและแนวทางแก้ไข

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการ ใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยต่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ .ศ.2547 มาตรา 6 ได้กำหนดไว้ว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มาตรา 11 กำหนดให้ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจในสำนักงานตำรวจแห่งชาติรองจากนายกรัฐมนตรี ดังนั้นนายกรัฐมนตรีถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาตินั่นเอง สำหรับอำนาจและหน้าที่ที่นายกรัฐมนตรีมีต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กฎหมายให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสามารถมีคำสั่งทั้งเป็นคุณและโทษได้ ตามมาตรา 53 ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยให้นายกรัฐมนตรีคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจที่จะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแล้วให้เสนอรายชื่อต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ หรือ ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ จากนั้นให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป จะเห็นได้ว่าการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมาจากการใช้ดุลยพินิจแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี แม้กฎหมายจะให้เสนอรายชื่อต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ หรือ ก .ต.ช.เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แต่ใน

คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ หรือ ก .ต.ช.ปรากฏว่ามีนายรัฐมนตรีเป็นประธานอยู่ด้วย จึงกล่าวได้ว่าการแต่งตั้ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติขึ้นอยู่กับพิจารณาของนายรัฐมนตรี ใน ขณะเดียวกันตามมาตรา 61 (1) ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เดิมและขาดจากอัตราเงินเดือนในตำแหน่งเดิมหรือไม่ก็ได้ และ นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีหน้าที่ควบคุมการทำงาน การ ปฏิบัติหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้อยู่ในระเบียบ วินัย หากนายกรัฐมนตรีในฐานะ ผู้บังคับบัญชาพบว่าการกระทำใดของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นความผิดทางวินัย ตามมาตรา 86 วรรคสองประกอบมาตรา 72 ให้อำนาจนายรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เพื่อ ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้อีกด้วย จากลักษณะดังกล่าวจะพบว่าการปฏิบัติ หน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา อำนาจการควบคุมของ นายกรัฐมนตรีอย่างแท้จริง ทำให้การป ฏิบัติหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไม่มีความเป็น อิสระ ไม่สามารถตัดสินใจดำเนินการบริหารงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้อย่างเต็มที่ ต้อง ปฏิบัติตามนโยบายของนายกรัฐมนตรีที่มาจากฝ่ายการเมือง และเป็นผู้สูงสุดในฝ่ายบริหาร ใน การกำหนดนโยบายบริหารประเทศ ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ข้าราชการตำรวจในสำนักงานตำรวจ แห่งชาติในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอีกด้วย

นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการควบคุมการทำงาน การปฏิบัติงานของผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชา การทำหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จะถูกควบคุมและ ตรวจสอบจากนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชา โดยการดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 86 วรรค สองประกอบ มาตรา 72 (1) ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ .ศ.2547 เมื่อพิจารณาจากการใช้ อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการดำเนินการทางวินัยต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และ กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) การดำเนินการทางวินัยที่นายกรัฐมนตรีมีต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาการดำเนินการทางวินัยต่อผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 72(1) ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ .ศ.2547 ให้อำนาจของ นายกรัฐมนตรีในการพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางวินัยต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดย นายกรัฐมนตรีสามารถพิจารณาและวินิจฉัยลงโทษทางวินัยได้เอง โดยไม่ต้องมีการมอบอำนาจให้ องค์การใดองค์การหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้พิจารณาลง โ ทษ โทษทางวินัยของข้าราชการ ตำรวจนั้น มี 2 ประเภท คือ โทษสำหรับความผิดวินัยไม่ร้ายแรง กับ โทษสำหรับความผิดวินัย ร้ายแรง การที่จะลงโทษความผิดทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจผู้ใด ตำแหน่งใดต้องปฏิบัติตาม กฎ ก.ตร.ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ อัตราทะ โทษ และการลงโทษ ภาคทัณฑ์ ทัณฑ กรรม กักขัง กักขัง

หรือตัดเงินเดือน พ.ศ.2547 ความผิดที่ลงโทษทางวินัยแก่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้นั้น โทษสำหรับความผิดวินัยไม่ร้ายแรง คือ ตัดเงินเดือน และสำหรับความผิดวินัยร้ายแรง คือ ปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งอำนาจในการลงโทษดังกล่าวว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจ ตั้งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หากการสอบสวนได้ความว่าการกระทำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีความผิดทางวินัย นายกรัฐมนตรีสามารถลงโทษทางวินัยต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.ตร.

2) กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นกระบวนการตรวจสอบดุลยพินิจในการใช้อำนาจปกครอง ใช้บังคับบัญชา ของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาที่ได้พิจารณาดำเนินการทางวินัยกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรณีที่ให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามความผิดทางวินัยนั้น เมื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งอาจเห็นว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในคำสั่งลงโทษดังกล่าว มาตรา 105(2) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 บัญญัติไว้ว่า กรณีที่ถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือ ไล่ออกหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร. หมายความว่า การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร.คือ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ในกรณีที่ข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษ ปลดออก หรือ ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.ตร.รวมทั้งคำสั่งที่นายกรัฐมนตรีสั่งลงโทษทางวินัยปลดออก หรือ ไล่ออกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร.ด้วย

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร. เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หากพิจารณาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่แล้วจะพบว่า คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร. มีหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบ และแนะนำ เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 รวมทั้งมีอำนาจในการแต่งตั้ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการและการปฏิบัติการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย โดยโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร.ประกอบด้วย

กรรมการโดยตำแหน่ง คือ

- (1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ
- (2) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

(3) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

(4) จเรตำรวจแห่งชาติ

(5) รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ซึ่งได้รับการเลือก
มาตรา 35 ดังต่อไปนี้

(6) ผู้ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจในตำแหน่งตั้งแต่ ผู้บัญชาการ หรือ
เทียบผู้บัญชาการขึ้นไป จำนวน 5 คน แต่ต้องเป็นผู้พ้นจากความเป็นข้าราชการตำรวจไปแล้วเกิน
หนึ่งปี

(7) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นข้าราชการตำรวจจำนวน 6 คน ซึ่งมีความเชี่ยวชาญใน
สาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ อาชญวิทยาและงานยุติธรรม หรือสาขาอื่นใดตามที่
ก.ตร. กำหนด สาขาละไม่เกิน 1 คน เว้นแต่ในกรณีที่มิทรงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็น
กรรมการโดยตำแหน่งเพิ่มขึ้น ก็ให้มีกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอีกตามจำนวน
ของรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่เพิ่มขึ้นนั้น บุคคลซึ่งเคยเป็นข้าราชการตำรวจ หาก ได้พ้นจาก
ความเป็นข้าราชการตำรวจไปเกิน 10 ปี และมีอายุไม่เกิน 65 ปี อาจได้รับการสรรหาเป็น
ผู้ทรงคุณวุฒิได้ แต่ต้องมีจำนวนไม่เกิน 1 คน

(8) ให้ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นเลขานุการ ก .ตร.
และรองผู้บัญชาการสำนักงานข้าราชการตำรวจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร 2 คน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก .ตร. ที่เกี่ยวกับการดำเนินการ
ทางวินัย คือเป็นองค์กรในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจ ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง
ลงโทษทางวินัยที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ต้องอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. รวมทั้งพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ
ทางวินัยที่นายกรัฐมนตรีสั่งลงโทษผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติด้วย

จากลักษณะดังกล่าวจะพบว่า การที่นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ
ข้าราชการตำรวจ หรือ ก .ตร.ซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ส่งผลกระทบต่อ
การตรวจสอบการใช้ดุล ย์พินิจ การทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยในการดำเนินการทางวินัยที่
นายกรัฐมนตรีสั่งลงโทษผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากบุคคลที่ทำหน้าที่ในการออกคำสั่ง
ลงโทษทางวินัยในขั้นต้นกับบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นประธานในองค์กรตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจและ
ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยใน ขั้นต้นนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคลคนเดียวกัน แม้ว่า
คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก .ตร.จะประกอบด้วยบุคคลหลายคนก็ตาม แต่การทำหน้าที่
ของนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานในองค์กรตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจและทบทวนคำสั่งลงโทษ
ทางวินัยในขั้นต้นถือว่าเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ความ เห็นของนายกรัฐมนตรีอาจส่งผลให้บุคคลอื่นๆ

ในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก .ตร. ต้องรับฟังและไม่อาจมีความเห็นแตกต่างไปจากประธานก็ได้

จากการศึกษาหลักความเป็นกลางและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย พบว่า บุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเองหรือที่ตนมีส่วนได้ เสียในคดีที่ตนเป็นผู้วินิจฉัยได้ หากมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีในชั้นต้นหรือในข้อพิพาทหนึ่งๆ มีส่วนรู้ เกี่ยวข้อง หรือมีประโยชน์ได้เสียไม่ว่าในทางใด หรือมีเหตุไกรฐเกือกกันมาก่อนกับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นๆ ย่อมมีอคติเอนเอียงไปทำให้ไม่มีความเป็นกลาง เช่น การที่เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษข้าราชการก็ไม่อาจเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาอุทธรณ์ได้ เพราะถือว่าเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเองในเรื่องการอุทธรณ์ กรณีดังกล่าวผู้อุทธรณ์มีสิทธิคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ของตนได้ หลักความเป็นกลางหลักและหลักความไม่มีส่วนได้เสียได้กำหนดไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กล่าวโดยสรุป หลักความเป็นกลางและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย นั้น ผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องใดๆ ในชั้นต้นต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในชั้นอุทธรณ์ซึ่งเป็นขั้นตอนการทบทวนคำวินิจฉัยของตนนั่นเอง

ดังนั้น การทำหน้าที่ของนายกรัฏมนตรีนในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และในฐานะประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก .ตร.ทำให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจที่ทับซ้อน นกัระหว่างการค้าเนินการทางวินัยต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกับการเป็นประธานในองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นการขัดกับหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ที่ต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องใดๆ ในชั้นต้นกับผู้พิจารณาทบทวนคำสั่งในชั้นอุทธรณ์ออกจากกัน ต้องไม่มีลักษณะรวมอำนาจไว้ที่บุคคลคนเดียวกัน หรือบุคคลที่พิจารณาในชั้นต้นต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในชั้นอุทธรณ์ การกระทำที่ขัดต่อหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย นั้นส่งผลกระทบต่อให้ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย การที่กฎหมายกำหนดให้นายกรัฏมนตรีนในฐานะผู้บังคับบัญชามี อำนาจในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยจนกระทั่งมีคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและกฎหมายยังให้อำนาจแก่นายกรัฏมนตรีนในฐานะเป็นประธานในองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งลงโทษทางวินัยของตนในชั้นอุทธรณ์นั้น ถือว่านายกรัฏมนตรีนในฐานะประธานคณะกรรมการข้าราชการ หรือ ก .ตร.เป็นผู้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นด้วย เป็นการทำหน้าที่ที่ขัดต่อหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสียเพ ระถือว่านายกรัฏมนตรีนเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้เข้าไปมีส่วนรู้เห็นส่วนเกี่ยวข้องในชั้นต้นในการพิจารณามีคำสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้ว การพิจารณา

วินิจฉัยอุทธรณ์ของนายรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการข้าราชการ หรือ ก .ตร. ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ อาจกระทำโดยมีอคติ ไม่เป็นกลาง ส่งผลให้เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยโดยบุคคลคนเดียวคือนายรัฐมนตรีนั่นเอง

เมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและนายรัฐมนตรีในฐานะ เป็นประธานโดยตำแหน่งในคณะกรรมการข้าราชการ หรือ ก.ตร. ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น จึงเป็นการยากที่นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการข้าราชการ หรือ ก .ตร. จะพิจารณาอุทธรณ์และสั่งลงโทษให้เป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากที่ตนได้สั่งการลงโทษทางวินัยไปแล้ว จากลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ให้อำนาจนายรัฐมนตรีในการบังคับบัญชาการดำเนินการทางวินัยต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมากเกินไป ทำให้การทำงานและปฏิบัติหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต้องตกอยู่ภายใต้การสั่งการของนายกรัฐมนตรี ดังนั้นการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเมื่อพิจารณาถึงการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนดผู้เขียนจึงพบว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ทับซ้อนกันโดยผลของกฎหมายและเป็นการใช้อำนาจขัดต่อหลักความเป็นกลางหรือ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย จึงส่งผลให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติถูกอิทธิพลจากฝ่ายการเมืองคือนายกรัฐมนตรีครอบงำไม่มีความเป็นอิสระ ไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ส่งผลให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตกอยู่ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรี

4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยต่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ตามที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ .ศ. 2547 ได้กำหนดไว้ว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง รวมถึงมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถือว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ ในขณะที่เดียวกันกฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร. ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยต่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากการพิจารณามีคำสั่งลงโทษทางวินัยในชั้นต้นกับผู้ที่ทำหน้าที่เป็นประธานในองค์กรที่ทำหน้าที่ ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นบุคคลคนเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจที่ทับซ้อนกัน เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขัดต่อหลักความเป็นกลางและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ที่จะต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในชั้นต้น กับผู้พิจารณาทบทวนคำสั่งในชั้นอุทธรณ์ออกจากกัน ต้องไม่มี

ลักษณะรวมอำนาจไว้ที่บุคคลคนเดียวกัน หรือบุคคลที่พิจารณาในขั้นต้นต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในชั้นอุทธรณ์ จากลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติผู้อุทธรณ์ว่าตนจะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์อย่างเป็นธรรม ปราศจากอคติเอนเอียง

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าปัญหาจากการที่กฎหมายให้อำนาจนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยและทำหน้าที่ประธานในองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น มีลักษณะเป็นการ ใช้อำนาจทับซ้อนกันทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นต่อการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะใช้สิทธิอุทธรณ์

จากการศึกษาการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศพบว่า ได้มีการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบองค์กรกลาง ซึ่งยึดหลักในการแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยออกจากผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยออกจากกัน และองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือองค์กรอื่นๆ ทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยว่าจะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยความถูกต้องและเป็นธรรม

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น กระทำโดยคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางกา รเมือง เป็นไปตามระบบพิทักษ์คุณธรรม มีลักษณะเป็นองค์กรกลางเพื่อบริหารงานบุคคล เรียกว่า “ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ” ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระถึงตุลาการผู้ที่ทำหน้าที่ในคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรมจะได้รับการคุ้มครองจากรัฐว่าการกระทำของตนจะไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 1 วาระเท่านั้นและปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา การทำงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะมีรูปแบบ คล้ายกับการทำงานระบบศาลซึ่งมีความเป็นอิสระนั่นเอง

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นั้น ไม่มีองค์กรกลางในการทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์เป็นการเฉพาะ แตกต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยจะเป็นไปตามหลักก ารทั่วไปของหลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีการจัดตั้ง คณะกรรมการอิสระขึ้นมาเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการ โดยเฉพาะดังเช่นคณะกรรมการพิทักษ์

ระบบคุณธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่มีศาลวินัยเพื่อทำหน้าที่โดยเฉพาะและมีพนักงาน
อัยการที่ว่าความเรื่องวินัยเป็นการเฉพาะด้วย ซึ่งถือว่ามีความเป็นอิสระ

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศญี่ปุ่น ให้อุทธรณ์ต่อ
National Personnel Authority หรือ “NPA” คณะกรรมการของ “NPA” ประกอบด้วย กรรมการ
จำนวน 3 คน ระบบอุทธรณ์นี้เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ซึ่งมีความเป็น กลางและเป็นอิสระจาก
ฝ่ายบริหาร

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศอังกฤษได้มีการแยกอำนาจ
ผู้พิจารณาวินัยจกผู้พิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยออกจากผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย องค์การที่
ทำหน้าที่พิจารณาวินัยอุทธรณ์จะอยู่ในรูปของคณะกรรมการ เรียกว่าคณะกรรมการพิจารณา
อุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน เป็นองค์กรอิสระโดยการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วยคณะบุคคล ได้แก่
ประธาน หรือผู้ที่รักษาการแทนประธาน และสมาชิกอีก 2 คนซึ่งคนหนึ่งมาจาก Official Side Panel
และอีกคนหนึ่งมาจาก Trade Union Panel โดยที่กรรมการทั้งหมดยกเว้นประธานนั้นจะคัดเลือก
จากข้าราชการบำนาญที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลมา เป็นเวลานานในหน่วยงาน
ราชการหรือในด้านการดำเนินกิจกรรมของ Trade Union และตามนโยบายของสำนักงานเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรีแล้วประธานกรรมการนั้นจะแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมากด้วยประสบการณ์ในการ
บริหารงานบุคคลในภาคเอกชนเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการโดยจะได้อำนาจ
การคัดเลือกและเสนอชื่อมาจาก Council of Civil Service Union หรือจากหน่วยงานราชการและ
หน่วยงานอื่นที่รัฐตั้งขึ้นสำหรับกรรมการส่วนของหน่วยราชการปกติแล้วคณะกรรมการที่ได้รับ
การแต่งตั้งจะมีวาระ 3 ปีและอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีกวาระหนึ่ง 3 ปีแต่รวมแล้วต้องไม่เกินกว่า 2
วาระ ซึ่งมีความเป็นกลางและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

จากการศึกษาการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของ
ข้าราชการในต่างประเทศจะพบว่าได้มีการจัดตั้งองค์กรกลาง ยึดหลักในการแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจใน
การพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยออกจากผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย
ออกจากกัน และองค์กรที่ทำหน้าที่วินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีความเป็นอิสระ ปราศจาก
การแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือองค์กรอื่นๆ เพื่อทำให้เกิดความเชื่อมั่นและเป็นธรรมในการ
พิจารณาแก่ผู้อุทธรณ์ ผู้ชี้ กษาจึงเห็นสมควรให้มีการบัญญัติเพิ่มเติม มาตรา 105(2) แห่ง
พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยกำหนดให้ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาตำรวจ
แห่งชาติถูกนายกรัฐมนตรีสั่งลงโทษทางวินัยให้ปลดออก หรือ ไล่ออกหรือถูกสั่งให้ออกจาก
ราชการให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ องค์กรกลาง ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาวินัยอุทธรณ์แทน

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก .ตร. โดยยึดหลักในการแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจในการพิจารณา คำสั่งลงโทษทางวินัยออกจากผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยออกจากกัน และให้องค์กรพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือองค์กรอื่นๆ เช่นเดียวกับองค์กรพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ข้าราชการในต่างประเทศตามที่ได้ศึกษามาแล้วข้างต้น เพื่อให้เป็นไปตามระบบพิทักษ์คุณธรรม สร้างความเชื่อมั่นในระบบอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้กับ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติผู้ใช้สิทธิ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยว่าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของตนจะได้รับความคุ้มครองจาก องค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองอย่างแท้จริง

องค์ประกอบขององค์กรกลางดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ จำนวน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า แต่งตั้ง ในการทำงานนั้นควรมีลักษณะเป็นการปฏิบัติราชการประจำเต็มเวลา เพื่อให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยโดยตรงซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่หลัก โดย ให้คณะกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 1 วาระเท่านั้น เพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจมากเกินไป และให้การทำงานของคณะกรรมการมีรูปแบบคล้าย ระบบศาลซึ่งมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายอื่นนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่าการที่กฎหมายให้อำนาจนายกรัฐมนตรีนำหน้าเพื่อออก คำสั่งลงโทษทางวินัยและทำหน้าที่เป็นประธานในองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ถือว่าการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีนี้นั้นลักษณะดังกล่าวเป็นการ ใช้อำนาจที่ทับซ้อน กัน จึงต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้มีการบัญญัติเพิ่มเติม มาตรา 105(2) แห่ง พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ .ศ. 2547 โดยกำหนดให้ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติถูกนายกรัฐมนตรีสั่งลงโทษทางวินัยให้ลงโทษปลดออก หรือ ไล่ออกหรือถูกสั่งให้ออก จากราชการให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อองค์กรกลาง โดยยึดหลักในการแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจในการ พิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยออกจากผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยออก จากกัน และให้องค์กรพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือองค์กรอื่นๆ เช่นเดียวกับองค์กรพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ข้าราชการในต่างประเทศเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติผู้ อุทธรณ์ให้เป็นไปตามหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่เกี่ยวข้องด้วยตนเอง

4.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชา ของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษและแนวทางแก้ไข

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายในการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษ

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจ เป็นกระบวนการหนึ่งในการควบคุม ตรวจสอบการทำงานของข้าราชการตำรวจ ซึ่งเป็นนิคัมพันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ได้บังคับบัญชา ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ เปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ต่อผู้ได้บังคับบัญชา มีผลกระทบต่อสถานภาพของผู้ได้บังคับบัญชามีลักษณะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เช่น การลงโทษ วินัยปลดออก หรือไล่ออก ทำให้สิ้นสุดการเป็นข้าราชการตำรวจหรือการภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ก็ทำให้สิทธิของข้าราชการตำรวจผู้ถูกส่งลงโทษได้เสียไปเป็นการชั่วคราว เป็นต้น การบังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจแตกต่างไปจากข้าราชการประเภทอื่นๆ เนื่องจากมีการแบ่งลำดับชั้นยศ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 24 ได้กำหนดให้ข้าราชการตำรวจมียศจำนวน 14 ลำดับ โดยชั้นยศที่สูงที่สุดคือ ยศพลตำรวจเอก ส่วนยศที่ต่ำที่สุดคือ สิบตำรวจตรี และยังมีการแบ่งระดับเป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร และตำรวจชั้นประทวน การได้รับเงินเดือนก็จะแตกต่างกันไปตามลำดับชั้นยศด้วย การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อยจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจชั้นสูงกว่าเสมอเป็นไปตามลำดับกันไป ตามมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ ประกอบกับคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตร.ที่ 1212/2537 ลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2537 เรื่องมาตรการควบคุมและเสริมสร้างความประพฤติกติและวินัยข้าราชการตำรวจ ที่ถือว่า เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาในการควบคุมผู้ได้บังคับบัญชานั้นเอง

ผู้บังคับบัญชา หมายถึง หัวหน้าหน่วยงานของแต่ละหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชาให้ทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ตามระเบียบแบบแผน หรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นๆ โดยผู้บังคับบัญชาอาจสั่งการใดๆ ที่เห็นว่าถูกต้อง เหมาะสม ให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม ซึ่งการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวต้องชอบด้วยกฎหมาย การควบคุมผู้ได้บังคับบัญชาอาจถูกควบคุมโดยการดำเนินการทางวินัยก็ได้

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจเป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ประกอบกับ กฎ ก.ตร.ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการตำรวจ การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 จะเริ่มต้นจากที่ข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการตำรวจผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับ บัญชาธิปไตยดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ การสืบสวนข้อเท็จจริงคือ การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งผู้มีหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ เพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งพฤติการณ์และการ

กระตั้นนั้นว่าเกิดขึ้นจากการกระทำของข้าราชการตำรวจผู้ใดหรือข้าราชการตำรวจผู้ซึ่งมีเหตุอันสมควรสงสัยหรือถูกร้องเรียนหรือถูกกล่าวโทษว่าได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ประการใด ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สืบสวนข้อเท็จจริงหรือพิจารณาในเบื้องต้นแล้วพบว่าความผิดที่ถูกกล่าวหาานั้นไม่มีมูลให้ผู้บังคับบัญชาสั่งยุติเรื่องได้ แต่ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยให้พิจารณาต่อไปว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดวินัยประเภทใดระหว่างการกระทำความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง

ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 72 กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี สำหรับสอบสวนผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
 - (2) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สำหรับสอบสวนผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่จเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือตำแหน่งเทียบเท่าลงมา
 - (3) ผู้บัญชาการหรือตำแหน่งเทียบเท่า สำหรับสอบสวนผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการ พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ หรือตำแหน่งเทียบเท่าลงมาในส่วนราชการนั้น
 - (4) ผู้บังคับการหรือตำแหน่งเทียบเท่า สำหรับสอบสวนผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับการ พนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งเทียบเท่าลงมาในส่วนราชการนั้น
- โดยให้ผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ด้วย

เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดผู้บังคับบัญชาถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะนำสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงมาพิจารณาลงโทษได้เลย ซึ่งโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนั้น คือ โทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง หรือตัดเงินเดือนตามควรแก่กรณี แต่สำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดผู้บังคับบัญชาถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาต้องมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงและในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุน ข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการสอบสวนแล้วถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดทางวินัยให้มีคำสั่งลงโทษ หากพิจารณาแล้วพบว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ลงโทษ คือ ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือนตามควรแก่กรณี หรือ หากพิจารณาแล้วพบว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาลั่นกรอง โดย

คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย รองหัวหน้าหน่วยงานนั้นทุกคน ก่อนที่จะส่งลงโทษ คือ ปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี

เมื่อข้าราชการตำรวจผู้ถูกส่งลงโทษทางวินัยไม่พอใจ หรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 105 ประกอบกฎ ก.ตรว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ข้าราชการตำรวจจะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ 2 กรณี กล่าวคือ

1) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษ
การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษ เป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือนซึ่งเป็นการผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์

ก. ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ รองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าลงมา เป็นผู้ส่งลงโทษให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับการหรือเทียบเท่าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ส่งลงโทษ

ข. ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ รองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าลงมาเป็นผู้บังคับการหรือเทียบเท่าเป็นผู้ส่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ส่งลงโทษ

ค. ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับการหรือเทียบเท่าของกองบังคับการที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ส่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ง. ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ รองผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่าลงมาเป็นผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าเป็นผู้ส่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษ คือ ผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษทางวินัยในระดับหัวหน้าหน่วยงาน เช่น กรณีผู้กำกับการส่งลงโทษทางวินัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวต้องอุทธรณ์ต่อผู้บังคับการ เป็นต้น

2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร.

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร.คือการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ในกรณีที่ข้าราชการตำรวจใดถูกผู้บังคับบัญชาส่งลงโทษ ปลดออก หรือไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.ตร.

จากลักษณะดังกล่าวจะเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในการ ปกครอง ดูแล ควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้อยู่ภายใต้ระเบียบ แบบแผน

กฎหมายตามที่กำหนดไว้ การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาจะอยู่ในรูปแบบของการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นเกิดจากการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา ในการที่จะกระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือกระทำการไปในทางใดทางหนึ่ง ในกรณีที่ถูกกฎหมายให้ทางเลือกหลายทาง ซึ่งหากเลือกกระทำการไปในทางใดโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้ว ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาในการสั่งลงโทษทางวินัยนั้นต้องมีความสมเหตุสมผล ไม่มีอคติ เอนเอียง ไปในทางใดทางหนึ่ง จึงจะถือว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัยที่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ใดนั้น เกิดจากความรู้สึกส่วนตัวและแรงจูงใจของผู้บังคับบัญชาผู้นั้นเป็นก รเฉพาะ การกระทำลักษณะเดียวกัน ผู้บังคับบัญชาอาจใช้ดุลยพินิจในการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาแตกต่างกันก็เป็นได้ กล่าวคือ หากผู้บังคับบัญชามีอคติเป็นการส่วนตัวต่อผู้ใต้บังคับบัญชาผู้ใดก็มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยได้ ในทางกลับกันผู้บังคับบัญชาอาจไม่ลงโทษท ่างวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความสัมพันธ์อันดีเป็นการส่วนตัวก็ได้ เนื่องจากการสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาโดยตรง หากมีการลงโทษทางวินัยทางข้าราชการตำรวจผู้ใดแล้ว กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย มาตรา 105 ได้กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษอีก เท่ากับว่าถ้าข้าราชการตำรวจผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยจะใช้สิทธิอุทธรณ์ต้องอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้บังคับบัญชาที่ถูกสั่งลงโทษขึ้นไปอีกชั้น อย่างที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าข้าราชการตำรวจถูกแบ่งเป็นชั้น ยศ และระดับชั้นสัญญาบัตรและชั้นประทวน เป็นเรื่องปกติที่ข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อยจะมีความเกรงกลัวข้าราชการตำรวจชั้นผู้ใหญ่ การจะใช้สิทธิเรียกร้องต่อข้าราชการตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือผู้บังคับบัญชานั้นเป็นการยากอยู่แล้ว เนื่องจากความเกรงกลัวต่อผู้บังคับบัญชา ความไม่ใกล้ชิดหรือสนิทสนมกับผู้บังคับบัญชา ระบบบังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจแตกต่างจากข้าราชการอื่นๆ โดยสังเกตจากการทำความเคารพด้วยวิธีการโค้งก้มศีรษะซึ่งแสดงถึงความอ่อนน้อมถ่อมตนของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาถึงที่สุด โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาระดับสูง ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีโอกาสได้ทำความรู้จักหรือใกล้ชิดแต่อย่างใดเลย การที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้บังคับบัญชาที่ถูกสั่งลงโทษขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งนั้น เท่ากับทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในการพิจารณาอุทธรณ์ ไม่เป็นหลักประกัน เกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเลย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการตัดสิทธิในการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยทางอ้อมก็เป็นได้ เนื่องจากข้าราชการตำรวจผู้อุทธรณ์รู้ดีกว่าการใช้สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวคงไม่เกิดผล มีความเป็นไปได้ยากมากที่ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้บังคับบัญชาผู้สั่ง

ลงโทษจะตั้งเป็นอย่างอื่น นอกเหนือจากที่สั่งลงโทษไปแล้ว ทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาผู้ถูกสั่งลงโทษ ต้องยอมรับคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวแม้จะรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมก็ ตาม เช่น หากข้าราชการตำรวจสวญตำรวจตรีถูกผู้กำกับการสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงให้ ตัดเงินเดือน สิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตาม มาตรา 105(1) ให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับการ ซึ่งมีลำดับชั้นยศ เป็นถึงพลตำรวจตรี เป็นผู้บังคับบัญชาเหนือผู้กำกับการ เมื่อพิจารณาตามลำดับชั้นยศแล้ว พบว่า ลำดับชั้นยศของผู้บังคับการสูงกว่าลำดับชั้นยศตำรวจตรีถึง 6 ลำดับ และถือว่าเป็น ผู้บังคับบัญชาระดับสูง ที่ข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อยมีความเกรงกลัวอยู่ก่อนแล้ว ในขณะที่ผู้กำกับการ ผู้สั่งลงโทษทางวินัยมียศพันตำรวจเอก ลำดับชั้นยศของผู้ บังคับการสูงกว่าเพียง 1 ลำดับเท่านั้น ความไว้นี้เชื่อใจที่ผู้บังคับการมีต่อผู้กำกับการย่อมมีมากกว่าร้อยตำรวจตรีที่ถือว่าเป็น ผู้ได้บังคับบัญชาอยู่แล้ว อีกทั้งความใกล้ชิดสนิทสนมเป็นการส่วนตัวระหว่างผู้บังคับบัญชา ระดับสูงด้วยกันก็มีมากกว่าผู้ได้บังคับบัญชา ในระดับถัดลงมาอีกด้วย หรือในกรณีที่ข้าราชการ ตำรวจสวญตำรวจตรีถูกผู้กำกับการสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงให้ปลดออก หรือไล่ออก สิทธิที่จะ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตาม มาตรา 105(2) ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร. จากการพิจารณาโครงสร้างของ คณะกร รมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก .ตร.พบว่า มี ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย คือ ผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการตำรวจ จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง จึงอาจกล่าวได้ว่า อำนาจใน การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจผู้ถูกสั่งลงโทษที่ต้องอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ไม่ได้มีความเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาของตนอย่างแท้จริง แม้ว่า โครงสร้างของ ก.ตร.จะมีผู้ทรงคุณวุฒิอื่นๆ ด้วยก็ตาม ความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเร ตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ย่อมสามารถโน้มน้าว และมีอิทธิพลต่อ กรรมการอื่นด้วย หรือฉะนั้นการพิจารณาอุทธรณ์ความผิดวินัยของข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหา ย่อมมีอคติเอนเอียงและอาจถูกโน้มน้าวจาก ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติและรอง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ได้เนื่องจากเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกัน จะเห็นว่าการเป็นไปได้ที่ ผู้ได้บังคับบัญชาจะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษตนต่อผู้บังคับบัญชาเหนือ ผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษเป็นไปได้น้อยมาก และโอกาสที่จะมีการเปลี่ยนแปลง แก้วใจ ลดโทษ งด โทษจากเดิมนั้นก็เป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง

บางกรณีนอกจากข้าราชการตำรวจจะถูกลงโทษทางวินัยแล้ว อาจถูกโยกย้ายการ ตำแหน่งด้วย เช่น กรณีข้าราชการตำรวจกระทำความผิดเล่นการพนันและถูกผู้บังคับบัญชาสั่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนหา งวินัย ซึ่งโทษทางวินัยในความผิดดังกล่าวถือว่าเป็นโทษวินัยร้ายแรง

ขณะที่อยู่ระหว่างการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจผู้นั้นอาจถูกโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นก็ได้ ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งการ และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้นแล้ว มีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจผู้นั้นอาจไม่ได้รับการย้ายมาดำรงตำแหน่งเดิมก็ได้ ลักษณะดังกล่าวเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งการ หากข้าราชการตำรวจผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยจะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 105 กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งก็เป็นบุคคลในองค์กรเดียวกัน เช่นเดิม และความเป็นไปได้ที่จะเปลี่ยนแปลงคำสั่งก็มีน้อยมาก ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจที่ถูกสั่งลงโทษ เนื่องจากต้องได้รับโทษทั้งส องลักษณะคือโทษทางวินัย และการโยกย้ายการดำรงตำแหน่งนั่นเอง

จากการศึกษา กฎ ก .ตร.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ .ศ.2547 ข้อ 8 พบว่าในการขอตรวจหรือคัดเอกสารประกอบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจผู้ถูกสั่งลงโทษ กำหนดสิทธิขอตรวจหรือคัดบันทึก ถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่น หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการที่จะอนุญาตหรือไม่ จะเห็นได้ว่า การขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่น หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องในการนำมาประกอบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษมากจนเกินไป ข้าราชการตำรวจที่ถูกลงโทษทางวินัยจากผู้บังคับบัญชานั้นเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่แล้ว หากจะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องขอตรวจเอกสารบางฉบับ ซึ่งอาจใช้เป็นข้อโต้แย้งทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ได้ แต่การจะขอตรวจหรือคัดเอกสารดังกล่าว กฎ ก.ตร.กำหนดให้เป็นดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษว่าจะอนุญาตให้ตรวจสอบหรือไม่นั้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกสั่งลงโทษ กรณีดังกล่าวถือว่าเป็นสิทธิที่สำคัญในการต่อสู้คดี ซึ่งผู้ถูกสั่งลงโทษมีสิทธิทราบว่า การที่ถูกลงโทษทางวินัยนั้นมีพยานหลักฐานใดบ้าง และตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 31 ได้ให้สิทธิคู่กรณีสามารถขอตรวจดูเอกสารได้ เพื่อเป็นการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนเอง ปัญหาดังกล่าวได้มี คำวินิจฉัยที่ สค 93/2552 ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กรณีอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกองวินัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย โดยเหตุผลที่ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เนื่องจากสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการนำเสนอสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาสั่งการ คณะกรรมการบริหารข้อมูลข่าวสารของกองวินัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นควรไม่

เปิดเผย จึงไม่อนุญาตให้คัดสำเนาเอกสารดังกล่าว แต่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย วินิจฉัยให้กองวินัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้อุทธรณ์ด้วย เนื่องจากคดีนี้ผู้อุทธรณ์เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวได้ล่วงเลยมาเป็นเวลานานผิดปกติ ทำให้ผู้อุทธรณ์มีข้อสงสัยว่าจะถูกกลั่นแกล้ง และการเปิดเผยรายงานผลการสืบสวนและบันทึกการสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวให้แก่ผู้อุทธรณ์ไม่มีผลให้การพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้ดำเนินการทางวินัยเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้แต่อย่างใด ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จากคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ จะเห็นว่าการที่ กฏก.ตร.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2547 ข้อ 8 ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษทางวินัยในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ตรวจหลักฐานเพื่อนำไปใช้ในการยื่นพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยเป็นการให้อำนาจผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจมากจนเกินไป ทำให้เป็นข้ออ้างไม่ให้ขอตรวจพยานหลักฐานดังกล่าวได้ เป็นการเสียสิทธิในการใช้สิทธิอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษ เป็นการกีดกันผู้ได้บังคับบัญชาผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ให้มีโอกาสโต้แย้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษอีกด้วย

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นพบว่า การใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาในการลงโทษทางวินัยเป็นสิ่งที่สำคัญมาก หลักการใช้ดุลยพินิจทางปกครอง เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ภายในขอบเขตกฎหมาย ซึ่งอาจมีการปฏิบัติและตัดสินใจได้หลายอย่างแต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายทั้งสิ้น การใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและความเหมาะสมให้ได้สัดส่วนตามหลักกฎหมาย การใช้ดุลยพินิจทางปกครองเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ จะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะมีการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองดังกล่าว การตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย คือการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั่นเอง

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาในการลงโทษทางวินัย ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพอย่างหนึ่งของผู้อุทธรณ์ในการที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ สิทธิดังกล่าวจึงเป็นทางเลือกให้กับผู้อุทธรณ์ในการที่จะขอให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยขอให้มีการทบทวนคำสั่งดังกล่าวอีกครั้งว่าการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาในชั้นต้นนั้นถูกต้องตามกฎหมายหรือตามความเหมาะสมหรือไม่ จากการศึกษาพบปัญหาว่า การตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เป็นการตรวจสอบภายในองค์กรเดียวกัน ไม่มีความเป็น

อิสระ ทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นว่าการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นจะมีผลเป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากคำสั่งลงโทษเดิม

กล่าวโดยสรุป การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการ ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา ที่ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย เพื่อเยียวยาแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้บังคับบัญชาผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้สามารถใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งและขอให้ผู้บังคับบัญชา ทบทวนและเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งของตนได้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมต่อผู้บังคับบัญชา ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เมื่อสามารถตรวจสอบ การใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาในการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยได้จะทำให้ผู้บังคับบัญชามีความระมัดระวัง มีความรอบคอบในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยมากขึ้น หากปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยผิดพลาด ไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม ก็ควรจะมียุทธศาสตร์ทางปกครองทำการตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งซึ่งองค์การดังกล่าวจะต้องมีความเป็นอิสระจากผู้พิจารณาสั่งลงโทษ และเป็นองค์กรที่สร้างความเชื่อมั่นให้เกิดแก่ข้าราชการตำรวจผู้บังคับบัญชาอีกด้วย

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการอุทธรณ์คดีวินัยของ ผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ

จากลักษณะปัญหาที่กล่าวไว้ข้างต้นพบว่า การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจเกิดจากผู้บังคับบัญชาใช้ดุลยพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัย และการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการสั่งลงโทษนั้นเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรเดียวกัน ซึ่งก็คือผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ และถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นอีกชั้นหนึ่งของผู้บังคับบัญชาผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัย ทำให้ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยที่ขอใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเกิดความไม่มั่นใจ ไม่เชื่อใจว่า ผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษที่ตนใช้สิทธิอุทธรณ์นั้นจะพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยโดยปราศจากอคติเอนเอียง หรือเป็นไปตามหลักการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ หรือจะมีผลเปลี่ยนแปลงไปจากคำสั่งเดิมที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้สั่งลงโทษไปแล้วหรือไม่ เนื่องจากความน่าเชื่อถือของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษทางวินัยกับผู้บังคับบัญชาผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยก็แตกต่างกัน ความใกล้ชิดสนิทสนมหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวก็ย่อมแตกต่างกันไปด้วย โดยปกติแล้วข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อยย่อมต้องเคารพ เชื่อฟัง และปฏิบัติตามคำสั่งของข้าราชการตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชาอยู่แล้ว แต่การใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น มีลักษณะเป็นการโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมที่ผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ โดยขอให้มีการทบทวน เปลี่ยนแปลง ยกเลิก คำสั่งลงโทษทางวินัยชั้นต้นให้แตกต่างไปจากเดิม แต่การพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นการพิจารณาจากบุคคลในองค์กรเดียวกัน ซึ่งไม่มีความเป็นอิสระ ผู้บังคับบัญชาผู้พิจารณาอุทธรณ์อาจเชื่อหรืออาจถูกโน้มน้าวจากผู้บังคับบัญชาผู้สั่ง

ลงโทษทางวินัยในขั้นต้นก็ได้ จากปัญหาดังกล่าวผู้เขียน เห็นว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัยจึงไม่ควรเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกันกับผู้สั่งลงโทษทางวินัย โดยควรมีการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ต่างหากเป็นการเฉพาะ โดยองค์กรกลางเช่นนี้ต้องมีความเป็นอิสระ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือความสัมพันธ์อื่นใดกับผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษทางวินัย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้กับผู้ได้บังคับบัญชาผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของตนจะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม

จากการศึกษากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คดี วินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทยพบว่า ได้มีการจัดตั้งองค์กรกลาง เพื่อปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลด้านวินัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีชื่อว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการคล้ายการพิจารณาคดีของศาลปกครอง การพิจารณาอุทธรณ์จะใช้ระบบไต่สวน และแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับที่ตุลาการศาลปกครองปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจและถ่วงดุลการใช้ อำนาจของผู้บังคับบัญชาและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ร้องขอความยุติธรรมจากการใช้อำนาจดังกล่าวได้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียกับผู้พิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 29 ได้กำหนดให้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ประกอบไปด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยมีคณะกรรมการคัดเลือก มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วัน ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก. คณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค.ประกอบด้วย

- 1) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็น
- 2) รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน
- 3) กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และ
- 4) เลขานุการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการคัดเลือกมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติครบตาม มาตรา 25 และไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามมาตรา 27 จำนวน 7 คน จากนั้นผู้ที่ได้รับคัดเลือกดังกล่าวจะประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ก.พ.ค. แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ข. คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. มีดังต่อไปนี้

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี
- 3) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

(2) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

(3) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(4) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขต หรือเทียบเท่า

(5) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ. กำหนด

(6) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

ค. ลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ก.พ.ค. ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นข้าราชการ
- (2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด
- (3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- (4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ
- (5) เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ
- (6) ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใดๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกากำหนดการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใดๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของ รัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พ.ศ. 2551, มาตรา 4 กำหนดไว้ดังนี้

- 1) เป็นทนายความ
- 2) เป็นที่ปรึกษากฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับวินัย การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ จรรยาข้าราชการหรือการดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าว
- 3) เป็นตุลาการหรือผู้พิพากษาสมทบ
- 4) เป็นที่ปรึกษาของพรรคการเมือง
- 5) รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

6) เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาในหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นกรรมการกฤษฎีกาหรือได้รับอนุมัติจาก ก.พ.ค.

7) เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่เฉพาะและปฏิบัติงานประจำอยู่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐ โดยได้รับค่าตอบแทนหรือค่าจ้างเป็นรายเดือนเว้นแต่เป็นผู้สอนหรือผู้บรรยายพิเศษในสถาบันอุดมศึกษาหรือผู้ทำการวิจัย

8) เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษา หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกได้ดำเนินการคัดเลือกกรรมการ ก .พ.ค. แล้ว ให้ผู้ได้รับคัดเลือกประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ก .พ.ค. แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

ง. อำนาจหน้าที่ของกรรมการ ก.พ.ค. มีดังต่อไปนี้

1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลาง บริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก .พ.ค. มี 2 ลักษณะ กล่าวคือ ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก .พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเอง หรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.

กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์จะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี
- 3) เป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไปหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้จากสถานศึกษาในประเทศหรือต่างประเทศที่ ก.พ.รับรองและ
- 4) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้
 - (1) เป็นหรือเคย เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรระดับ 9 ขึ้นไป หรือนิติกรระดับเชี่ยวชาญหรือรับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่านิติกรระดับ 8 หรือนิติกรระดับชำนาญการพิเศษ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่า
 - (2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งอื่นที่ปฏิบัติงานด้านกฎหมายไม่ต่ำกว่าระดับ 8 หรือตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดปี
 - (3) รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่า
 - (4) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักหรือตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่า
 - (5) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งรองอธิบดีขึ้นไปหรือประเภทบริหารระดับต้นหรือระดับสูงหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า
 - (6) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
 - (7) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชน และรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี หรือสำเร็จการศึกษา

ระดับปริญญาเอกสาขากฎหมายมหาชน และรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษา ระดับดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าหกปี

(8) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบอาชีพทนายความไม่น้อยกว่าสิบสองปี และมีประสบการณ์ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการหรือการบริหารงานบุคคลไม่น้อยกว่าห้าคดี

(9) รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งอัยการ จังหวัดหรือเทียบเท่า

(10) รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลแพ่งหรือศาลอาญาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหาร

กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์นอกจากต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

- 1) เป็นข้าราชการ
 - 2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด
 - 3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
 - 4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ
 - 5) เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ
 - 6) ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใดๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใดๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. โดยอนุโลม
- อำนาจหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มีอำนาจดังต่อไปนี้

- 1) สั่งให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งส่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการอันเป็นเหตุให้มีการอุทธรณ์ส่งสำนวนการสอบสวนและการลงโทษให้ ก.พ.ค. ภายในเวลาที่กำหนด
- 2) สั่งให้กระทรวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐรวมตลอดทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งตัวข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดมาให้ถ้อยคำ ในการนี้ จะกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมไว้ด้วยก็ได้

3) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของกระทรวง กรม ส่วนราชการ วิชากิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้อง มาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

4) เข้าไปในอาคาร หรือสถานที่ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. ทั้งนี้ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น

5) สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม

การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ ตามกฎ ก .พ.ค. ว่าด้วยการ อุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2551 ข้อ 3 ได้กำหนดให้การพิจารณาอุทธรณ์ในรูปองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งหมายถึง ก.พ.ค. หรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ก .พ.ค. ตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่อง อุทธรณ์ และต้องมีกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อย่างน้อยสองคน เป็นองค์คณะวินิจฉัย แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ในกรณีอุทธรณ์เรื่องใดมีปัญหาข้อกฎหมายเป็นสำคัญ หรือเกี่ยวข้องกับระบบพิทักษ์ คุณธรรมที่ ก.พ.ค.สมควรเป็นผู้วินิจฉัย ประธาน ก.พ.ค.จะมอบให้ ก.พ.ค. ซึ่งมีคณะรวม 7 คน เป็น องค์คณะวินิจฉัย และแต่งตั้งกรรมการ ก .พ.ค.คนหนึ่งเป็นกรรมการเจ้าของสำนวน หรือในกรณี อุทธรณ์เรื่องใดไม่ซับซ้อน ประธาน ก.พ.ค.จะมอบให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ประกอบด้วย กรรมการ ก .พ.ค. เป็นประธาน กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อีก 2 คนเป็นกรรมการเป็นองค์คณะ วินิจฉัยก็ได้ และให้ประธานคณะกรรมการวินิจฉัยแต่งตั้งกรรมการ วินิจฉัยคนหนึ่งเป็นกรรมการ เจ้าของสำนวน การที่พิจารณาอุทธรณ์ในรูปแบบองค์คณะ โดยแต่ละองค์คณะจะมีกรรมการ ก.พ.ค. และกรรมการวินิจฉัยร่วมกันพิจารณาไม่ใช้การพิจารณาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงคน เดียว ทำให้เกิดความขาดและคลาดอ้างซึ่งกันและกัน เมื่อองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์พิจารณาแล้วยัง ต้องส่งเรื่องให้ ก.พ.ค. ซึ่งมีคณะรวม 7 คน ได้รับทราบหรือพิจารณาด้วย

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ องค์การวินิจฉัยอุทธรณ์ ของข้าราชการ พลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ .ศ. 2551 นั้น ทำให้เห็น ชัดเจนว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ โดยไม่ต้องอยู่ ภายใต้อำนาจของฝ่ายการเมือง หรือภายใต้บังคับบัญชาของผู้ใด การที่กำหนดให้คณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมต้องทำงานเต็มเวลาเพื่อให้คณะกรรมการมีเวลาในการปฏิบัติหน้าที่อย่าง เต็มที่ เรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการจะได้รับการพิจารณาด้วยความรวดเร็ว เนื่องจาก เป็นหน้าที่หลักของคณะกรรมการนั่นเอง

การพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค.ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการตำรวจ ซึ่งต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก .ตร.

ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 แต่เนื่องจากการบังคับใช้ตามกฎหมายดังกล่าวไม่ทำให้เกิดหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ได้บังคับบัญชาผู้ถูกลงโทษทางวินัย ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการตำรวจ โดยยึดถือตามหลัก การพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค.ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ .ศ. 2551 มาเป็นรูปแบบในการ จัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการตำรวจ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการตำรวจเพิ่มขึ้นมาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นการเฉพาะ มีองค์ประกอบเช่นเดียวกับ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค.ประกอบไปด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยมีคณะกรรมการคัดเลือก มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และกำหนดให้ผู้ได้รับคัดเลือกต้องประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยผู้ได้รับคัดเลือกต้องมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร

หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตามคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค.ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยอยู่แล้ว โดยผู้เขียนขอเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ .ศ. 2547 และกฎ ก .ตร.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ .ศ.2547 ให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจเป็นการเฉพาะ โดยมีรายละเอียดเป็นไปตามหลักการของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการตำรวจ ซึ่งประกอบด้วยบทบัญญัติต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น การได้มาซึ่งคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการตำรวจ ลักษณะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการตำรวจตลอดจนถึงการสืบสภาพจากการเป็นคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการตำรวจ เป็นต้น ทั้งนี้อาจต้องมีการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับการทำงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการตำรวจด้วย

จากการศึกษาถึงปัญหา และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะสามารถแก้ไขปัญหาคาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกสั่งลงโทษให้ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น โดยให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางเข้ามาทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจเป็นการเฉพาะ โดยคณะกรรมการ

ดังกล่าวเป็นบุคคลภายนอกองค์กร ไม่มีส่วน เกี่ยวข้อง หรือรู้เห็นในเรื่องที่พิจารณาอุทธรณ์ ปราศจากการแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรเดียวกัน และไม่มีอคติเอนเอียงไปในทาง หนึ่งทางใด ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นใจให้เกิดขึ้นกับข้าราชการตำรวจผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกส่งลงโทษ ทางวินัยได้มากขึ้นนั่นเอง

4.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการ ตำรวจและแนวทางแก้ไข

4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการ ตำรวจ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 105 วรรคสาม ประกอบ กฎ ก .ตร.ว่า ด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2547 ข้อ 3 วรรคสาม กำหนดระยะเวลาการพิจารณาคดี อุทธรณ์ไว้ว่า ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ในคดีวินัยให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดในระเบียบ ก .ตร.ที่ทำให้การพิจารณาไม่ แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้อง ไม่เกินหกสิบวัน กล่าวได้ว่า ข้าราชการตำรวจผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ไม่ว่าจะเป็น โทษวินัยร้ายแรง หรือโทษวินัยไม่ร้ายแรง ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือต่อ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร.ต้องรอผลคำพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อย่างน้อยสองร้อย สี่สิบวัน และหากผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือต่อคณะกรรมการข้าราชการ ตำรวจ หรือ ก .ตร. ผู้พิจารณา อุทธรณ์อ้างเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ภายใน กำหนดเวลาสองร้อยสี่สิบวันได้ สามารถขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ได้อีกจำนวนไม่เกิน สองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน ถ้ารวมการขยายระยะเวลาจำนวนสองครั้งแล้ว เท่ากับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์มากถึงสามร้อย หกสิบวัน ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวถือว่าเป็นระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป เนื่องจากการพิจารณาอุทธรณ์ ในบางเรื่องไม่ได้มีความยุ่งยาก หรือสลับซับซ้อนที่ต้องใช้เวลานาน เช่น การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัยไม่ร้ายแรง ที่มีโทษทาง วินัยให้ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง กักขัง ซึ่งสมควรได้รับการ พิจารณาอุทธรณ์ด้วยความรวดเร็ว

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่เป็นการทุเลาการบังคับ ข้าราชการตำรวจผู้ถูกสั่ง ลงโทษทางวินัยต้องถูกบังคับตามคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา แม้ว่าข้าราชการตำรวจผู้ ถูกสั่งลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งก็ตาม คำสั่งลงโทษทางวินัยบางกรณีเมื่อถูกบังคับตามคำสั่ง ลงโทษทางวินัยไปแล้ว หากภายหลังการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นผลให้คำสั่งลงโทษทาง

วินัยเดิมนั้นตกไปก็ไม่สามารถเยียวยา แก้ไข โทษทางวินัยที่ได้บังคับไปแล้วได้ เช่น กรณีผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจให้กักขัง หรือกักขาม มีกำหนด 15 วัน และข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษนั้นไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาจึงใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ ในระหว่าง การรอการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัยยังต้องถูกลงโทษตามคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น หากภายหลังมีการพิจารณาอุทธรณ์ว่าการกระทำของข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษไม่มีความผิดทางวินัยก็ไม่สามารถเยียวยาแก้ไขใดๆ ได้อีก ตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ตร.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการให้ผู้ถูกลงโทษตามคำสั่งเดิมรับโทษที่เพิ่มขึ้นหรือลดโทษ หรือยกโทษ ให้ผู้ถูกลงโทษกลับคืนสู่ฐานะเดิม คือ กรณีคำสั่งลงโทษให้ งดโทษจากคำสั่งเดิมซึ่งลงโทษกักขังหรือกักขามซึ่งผู้ถูกลงโทษได้รับโทษไปแล้วทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นลงโทษกักขามหรือทัณฑกรรม แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นสถานโทษที่เบาลง ผู้ถูกลงโทษไม่ต้องรับโทษตามคำสั่งลงโทษใหม่อีก บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นการยืนยันว่า แม้ภายหลังข้าราชการตำรวจผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของตนเป็นผลให้มีการลดโทษ งดโทษหรือยกโทษ คำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมที่ได้สั่งลงโทษไปแล้วก็ไม่สามารถเยียวยา แก้ไข ผลคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมได้ เนื่องจากได้ถูกบังคับตามคำสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้ว กฎ ก.ตร.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการให้ผู้ถูกลงโทษตามคำสั่งเดิมรับโทษที่เพิ่มขึ้นหรือกลับคืนสู่ฐานะเดิม พ.ศ.2547 ข้อ 5 กำหนดไว้เพียงให้บรรเทาโทษที่ยังไม่ได้ถูกบังคับหรือถูกบังคับไปแล้วบางส่วนเท่านั้น แต่ถ้าเป็นโทษทางวินัยที่ถูกบังคับตามคำสั่งลงโทษทางวินัยครบถ้วนสมบูรณ์แล้วแล้วก็ไม่มีการเยียวยา แก้ไข แต่อย่างใด

กรณีดังกล่าวข้างต้นนั้นจะแตกต่างกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีโทษปลดออก หรือไล่ออก หรือให้ออกจากราชการ กรณีที่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ต้องถูกปลดออก หรือไล่ออก หรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน ถ้าข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษนั้นไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาจึงใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก .ตร. แล้วแต่กรณี ในระหว่างการรอการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัยยังต้องถูกบังคับตามคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น หากภายหลังมีการพิจารณาอุทธรณ์ว่าการกระทำของข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษไม่มีความผิดทางวินัย หรือเป็นการกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง เปลี่ยนแปลงโทษทางวินัยจากโทษปลดออก หรือ ไล่ออก หรือให้ออกจากราชการ แล้วแต่กรณีเป็นโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงให้ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขาม กักขัง ผลที่เกิดขึ้นคือ ข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทาง

วินัยนั้นสามารถกลับเข้ารับราชการใหม่ได้ ตามที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.ตร.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการให้ผู้ถูกลงโทษตามคำสั่งเดิมรับโทษที่เพิ่มขึ้นหรือกลับคืนสู่ฐานะเดิม พ.ศ.2547 แต่อย่างไรก็ตามข้าราชการตำรวจผู้นั้นก็เสียสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในระหว่างการรอการพิจารณาอุทธรณ์ กล่าวคือ สิทธิการประเมินความดีความชอบซึ่งมีผลกระทบต่อการเลื่อนขั้นเงินเดือนตาม กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2548 ข้อ 5 กำหนดว่า ข้าราชการตำรวจซึ่งจะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนครั้งขึ้นในแต่ละครั้งต้องไม่ถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเป็นระยะเวลารวมกันเกินสองเดือนภายในครึ่งปีที่ผ่านมาแล้วในการประเมินขึ้นเงินเดือน หรือ ในครึ่งปีที่ผ่านมาจนถึงวันออกคำสั่งเลื่อนเงินเดือน ต้องไม่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยที่สูงกว่าโทษภาคทัณฑ์ หรือ ไม่ถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งมีโทษความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ โดยการประเมินดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายโดยนำผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจมาเป็นหลักในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง โดยพิจารณาประกอบกับข้อมูลการลา พุดติกรรมการมาทำงาน การรักษาวินัยของผู้นั้น แม้ว่ากฎ ก.ตร.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการให้ผู้ถูกลงโทษตามคำสั่งเดิมรับโทษที่เพิ่มขึ้นหรือกลับคืนสู่ฐานะเดิม พ.ศ.2547 ข้อ 5 จะกำหนดว่า กรณีคำสั่งลงโทษเดิมเป็นสาเหตุให้ต้องงดจ่ายเงินเดือน หรือ ไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน หรือ ไม่ได้รับเงินอื่นอันพึงได้ตามกฎหมายหรือระเบียบ เมื่อมีคำสั่งใหม่ให้ลดโทษหรืองดโทษ หรือยกโทษให้คืนเงินเท่าที่จะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบ หากไม่มีคำสั่งลงโทษเช่นว่านั้นก็ตาม แต่การที่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยเสียสิทธิประโยชน์ดังกล่าวไปแล้วเบื้องต้นนั้น สร้างความไม่เชื่อมั่น สูญเสียกำลังใจ ในการทำงานในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่ทราบเลยว่าผลของการพิจารณาจะเป็นเช่นใด เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ที่ยาวนานเกินไป เป็นสาเหตุให้ข้าราชการตำรวจ ผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์เกิดความไม่เชื่อใจในองค์กรอีกด้วย

จากการศึกษาหลักกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ พบว่าการอุทธรณ์เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่เป็นหลักประกันสิทธิของผู้ได้รับความเดือดร้อนในการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ซึ่งเป็นไปตาม บทสันนิษฐานว่าผู้ที่ยังไม่ได้รับการตัดสินว่าเป็นผู้มีความผิดย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม มีโอกาสในการแสดงพยานหลักฐานที่แสดงได้ว่าตนเองบริสุทธิ์ สามารถตรวจสอบได้ และหลักการอุทธรณ์ที่สำคัญคือ การพิจารณาต้องรวดเร็วหรือฉับพลัน การที่ข้าราชการตำรวจถูกลงโทษทางวินัยย่อมทำให้ข้าราชการผู้นั้นต้องเสียสิทธิที่พึงมีพึงได้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็น การได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือการปรับขึ้น

เงินเดือน โอกาสในการโยกย้ายตำแหน่ง เป็นต้น รวมทั้งข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยนั้นเสียขวัญและกำลังใจในการทำงาน หากข้าราชการตำรวจผู้นั้นใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้พิจารณาอุทธรณ์ก็ควรจะพิจารณาด้วยความรวดเร็ว หากปรากฏว่าข้าราชการตำรวจผู้นั้นไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยจริง ก็จะได้เร่งรีบเยียวยาแก้ไขความเสียหายได้ทัน แต่หากการพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปด้วยความชักช้าการเยียวยาแก้ไขก็ไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งหลักการนี้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45¹⁹⁴ ได้บัญญัติถึงเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ว่า การพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้าและให้แจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าด้วย และได้กำหนด เวลาในการพิจารณาไว้ด้วยว่าต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ซึ่งเป็นการที่ผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาทบทวนคำสั่งของตนเอง และไม่ให้ผู้บังคับบัญชาประวิงการพิจารณาทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้อุทธรณ์ได้ แม้ว่าตามวรรคท้ายของมาตรา 45 ได้บัญญัติว่า บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นก็ตาม แต่การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคืออุทธรณ์ต้องมีความเหมาะสม ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ใช่การกำหนดตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้เกิดความเชื่อมั่นว่าจะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม

การใช้สิทธิอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการตำรวจนั้น เป็นระบบอุทธรณ์บังคับ กล่าวคือเป็นระบบอุทธรณ์ที่บังคับให้คู่กรณีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอ ก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล หากคู่กรณีไม่ดำเนินการภายใน ฝ่ายปกครองก่อน ศาลย่อมไม่อาจรับพิจารณาคดีดังกล่าวได้ การอุทธรณ์ในระบบบังคับจึงกลายเป็นเงื่อนไขในการรับเรื่องไว้พิจารณา

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เป็นเงื่อนไขในการที่ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาเท่ากับว่าเป็นระบบอุทธรณ์บังคับที่คู่กรณีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอ ก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องศาลปกครองต่อไป ผู้ที่จะใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองต้องเสียเวลาในการรอการพิจารณาคดีอุทธรณ์ของหน่วยงานของตนเองอีกซึ่งเป็นระยะเวลายาวนานมากขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าการอุทธรณ์ ที่ให้การพิจารณาอุทธรณ์ต้องรวดเร็วและถูกต้องเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนในการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาและเมื่อใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของตนแล้วจึงจะใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครองต่อไป ซึ่งเท่ากับว่าข้าราชการตำรวจผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต้องเสียเวลารอการพิจารณาอุทธรณ์ในหน่วยงานของตนและยังต้องรอการพิจารณาคดีจากศาลปกครองด้วย

¹⁹⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45.

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการตำรวจ

จากการศึกษากำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยในประเทศไทย เช่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางของข้าราชการพลเรือนกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งทางปกครอง และให้ผู้พิจารณาได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์¹⁹⁵ หรือสามารถขยายเวลาได้หากเกิดเหตุขัดข้อง ซึ่งกำหนดระยะเวลาดังกล่าวถือว่าเหมาะสมสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปตามหลักเจตนารมณ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45¹⁹⁶ ได้บัญญัติถึงเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ว่า การพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า

ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการแก้ไขระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 105 วรรคสาม โดยนำระยะพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับ คือให้ผู้พิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และสามารถขยายเวลาได้หากเกิดเหตุขัดข้อง อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาอุทธรณ์ หากเกิดความเสียหายจากการบังคับลงโทษทางวินัยก็สามารถแก้ไขเยียวยาได้ทันทีเพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าการอุทธรณ์ที่ต้องรวดเร็วและถูกต้องเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนในการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณา สร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ได้บังคับบัญชาได้

¹⁹⁵ มาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การพิจารณาวินัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย.

¹⁹⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45.