

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจเป็นการกระทำทางปกครองที่ผู้บังคับบัญชา มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ทางก ฎหมายอันเป็นหลักประกัน ความเป็นธรรม ให้กับ ข้าราชการตำรวจ ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการทำงานให้เกิดขึ้นกับ ข้าราชการตำรวจผู้ใต้บังคับบัญชาในทุกลำดับชั้น และเพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินการทางวินัยโดยถูก กลั่นแกล้งหรือไม่เป็นธรรม เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจ เกิดจากการใช้ ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา หากข้าราชการตำรวจผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความใกล้ชิดสนิทสนม เป็น การส่วนตัวกับผู้บังคับบัญชาก็ย่อมได้รับประโยชน์จากการใช้ดุล ะพินิจดังกล่าว ได้ ในทางกลับกัน หากข้าราชการตำรวจผู้ใต้บังคับ ผู้ใดที่ไม่มีความใกล้ชิดสนิทสนม หรือไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัว กับผู้บังคับบัญชาอาจได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวได้เช่นกัน จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการทาง วินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ของ ข้าราชการในต่างประเทศและข้าราชการพลเรือนใน ประเทศไทย พบว่ามีลักษณะแตกต่างกันไป ไม่ ว่าจะเป็นขั้นตอน การดำเนินการทางวินัย การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัย แม้ว่า ข้าราชการตำรวจจะมีลักษณะแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นๆ แต่ข้าราชการตำรวจ ก็มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่งที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของก ฎหมายเช่นเดียวกับ ข้าราชการประเภทอื่น ดังนั้นสิทธิของข้าราชการตำรวจต้องได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกัน เพื่อให้ เกิดความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยนั่นเอง

จากการศึกษาและวิเคราะห์การดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทาง วินัยของข้าราชการตำรวจตาม พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ .ศ.2547 ผู้เขียนพบว่า เกิดปัญหา หลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีกเกี่ยวกับการลงโทษทาง วินัยต่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชา มีคำสั่ง ลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเห็นว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ .ศ.2547 มาตรา 105(2) ได้กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต้องใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ข้าราชการ ตำรวจ หรือ ก.ตร.ในขณะเดียวกันกฎหมายกำหนดให้ นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็น

ประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร.ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาวินัยอุทธรณ์ ด้วย ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยต่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากการพิจารณามีคำสั่งลงโทษทางวินัยในชั้นต้นกับผู้ที่ทำหน้าที่เป็นประธานในองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นบุคคลคนเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจที่ทับซ้อนกัน เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมือง ขัดต่อหลักความเป็นกลางและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ที่จะต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างผู้พิจารณาวินัยข้อพิพาทในชั้นต้นกับผู้พิจารณาบทลงโทษในชั้นอุทธรณ์ออกจากกัน ต้องไม่มีลักษณะรวมอำนาจไว้ที่บุคคลคนเดียวกัน หรือบุคคลที่พิจารณาในชั้นต้นต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในชั้นอุทธรณ์ จากลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติผู้อุทธรณ์ว่าตนจะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์อย่างเป็นธรรม ปราศจากอคติเอนเอียง จากการศึกษา ระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการใน ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอังกฤษพบว่า ระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการ ในต่างประเทศจะมีการจัดตั้งองค์กรกลาง โดยยึดหลักการแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยออกจากผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยออกจากกัน และองค์กรที่ทำหน้าที่วินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง หรือองค์กรอื่นๆ เพื่อทำให้เกิดความเชื่อมั่นและเป็นธรรมในการพิจารณาแก่ผู้อุทธรณ์

2. ปัญหาทางกฎหมายในการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจเกิดจากผู้บังคับบัญชาใช้ดุลยพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัย และการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการสั่งลงโทษ ของข้าราชการตำรวจ นั้นเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรเดียวกัน ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 105 ได้กำหนดกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ 2 กรณี กล่าวคือ 1. ให้ข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือนให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือ ในกรณีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสั่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่อ ก.ตร.แล้วแต่กรณี และ 2. ให้ข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือ ไล่ออกให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.ตร.

การที่กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษอีก เท่ากับว่าถ้าข้าราชการ ตำรวจผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยจะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่ออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้บังคับบัญชาที่ถูกสั่งลงโทษขึ้นไปอีกชั้น ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปอีก ยังคงถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจผู้ถูกสั่งลงโทษ

อยู่นั่นเอง และเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นอีกด้วย ทำให้ข้าราชการตำรวจผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์เกิดความกังวลใจว่า ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงกว่าจะไม่ให้เป็นธรรม เนื่องจากความน่าเชื่อถือของข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชาผู้ถูกลงโทษทางวินัยอาจน่าเชื่อถือน้อยกว่าผู้บังคับบัญชาผู้ตั้งลงโทษและการใช้ สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวคงไม่เกิดผล มีความเป็นไปได้ยากมากที่ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้บังคับบัญชาผู้ตั้งลงโทษจะตั้งเป็นอย่างอื่น นอกเหนือจากที่ส่งลงโทษไปแล้ว ทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาผู้ถูกลงโทษต้องยอมรับคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวแม้จะรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือกรณีที่ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจหรือ ก.ตร.ก็มีแต่ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงในสำนักงานตำรวจแห่งชาติทั้งสิ้น อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษที่ต้องอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ไม่ได้มีความเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาของตนอย่างแท้จริง แม้ว่า โครงสร้างของ ก.ตร.จะมีผู้ทรงคุณวุฒิอื่นๆ ด้วยก็ตาม ความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ย่อมมีอิทธิพลต่อกรรมการอื่นด้วย หรือฉะนั้นการพิจารณาอุทธรณ์ความผิด วินัยของข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษย่อมมีอคติเอียงและอาจถูกโน้มน้าวจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้มีมติสอดคล้องกับความเห็นของเดิมได้ เนื่องจากเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกัน จากการศึกษากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทยพบว่า ได้มีการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีชื่อว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการคล้ายการพิจารณาคดีของศาลปกครอง การพิจารณาอุทธรณ์จะใช้ระบบไต่สวน และแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับที่ตุลาการศาลปกครองปฏิบัติ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีความ เป็นอิสระในการทำหน้าที่ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายการเมือง หรือภายใต้บังคับบัญชาของผู้ใด และเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียกับผู้พิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม กำหนดให้คณะกรรมการต้องทำงานเต็มเวลาเพื่อให้มีเวลาในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ คดีที่มีการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจะ ได้รับการพิจารณาด้วยความรวดเร็วเนื่องจากการพิจารณาอุทธรณ์เป็นหน้าที่หลักของคณะกรรมการนั่นเอง

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 105 วรรคสาม กำหนดว่า ระยะเวลาพิจารณา อุทธรณ์ในคดีวินัยให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร.ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน

ระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน สองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน กล่าวได้ว่า ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นเวลานานเกินไป เกิดความล่าช้าแก่ข้าราชการตำรวจผู้อุทธรณ์ ก่อให้เกิดความเสียหาย เค็ดรื้อน เนื่องจากการอุทธรณ์คดีวินัยไม่เป็นการทุเลาการบังคับด้วย ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยบางเรื่องไม่มีความซับซ้อนมากนักสมควรที่จะได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว เช่นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษคดีวินัยไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือน ข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัยต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์จากผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษอย่างน้อยสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ซึ่งถือว่านานเกินไป ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการกระทบต่อสิทธิของข้าราชการตำรวจผู้อุทธรณ์ ซึ่งโทษทางวินัยบางกรณีต้องถูกบังคับตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไปก่อนแล้ว และไม่สามารถเยียวยาแก้ไขได้ หลักกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ พบว่าการอุทธรณ์เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่เป็นหลักประกันสิทธิของผู้ได้รับความเค็ดรื้อนในการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ซึ่งเป็นไปตามบทสันนิษฐานว่าผู้ที่ยังไม่ได้รับการตัดสินว่าเป็นผู้มีความผิดย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม มีโอกาสในการแสดงพยานหลักฐานที่แสดงได้ว่าตนเองบริสุทธิ์ สามารถตรวจสอบได้ และหลักการอุทธรณ์ที่สำคัญคือ การพิจารณาต้องรวดเร็ว หรือนับปล้น จากการศึกษากำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคดีอุทธรณ์คดีวินัย ของข้าราชการพลเรือน ในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พบว่ากฎหมายได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หรือสามารถขยายเวลาได้ หากเกิดเหตุขัดข้อง ซึ่งกำหนดระยะเวลาดังกล่าวถือว่าเหมาะสมสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นไปตามหลักเจตนารมณ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45 ได้บัญญัติถึงเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ว่า การพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พบว่ามีปัญหาหลายประการที่ต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุง เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดแก่ข้าราชการตำรวจ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

5.2.1. เห็นควรแก้ไขกฎหมายให้มีการบัญญัติเพิ่มเติม มาตรา 105(2) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยกำหนดให้ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาตำรวจแห่งชาติถูกนายกรัฐมนตรีสั่งลงโทษทางวินัยให้ลงโทษปลดออก หรือ ไล่ออกหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการให้

อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อองค์กรกลาง โดยยึดหลักในการแบ่ง แยกผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยออกจากผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยออกจากกัน และให้องค์กรพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือองค์กรอื่นๆ เช่นเดียวกับองค์กรพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการในต่างประเทศเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติผู้อุทธรณ์ให้ เป็นไปตามหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสียนั่นเอง

5.2.2. เห็นควรแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ .ศ.2547 ให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจเป็นการเฉพาะ โดยมี รายละเอียดเป็นไปตามหลักการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก .พ.ค. ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ .ศ. 2551 ให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการตำรวจ ซึ่งประกอบด้วยบทบัญญัติต่างๆ ที่ เกี่ยวข้อง เช่น การได้มาซึ่งคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการตำรวจ ลักษณะและ อำนาจหน้าที่ของคณะ กรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการตำรวจ ตลอดจนถึงการสืบ สืบพยานจากการเป็นคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการตำรวจเป็นต้น ทั้งนี้ อาจต้องมีการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับ การทำงานของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการตำรวจด้วย

5.3.3. เห็นควรให้แก้ไขระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยในพระราชบัญญัติ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 105 วรรคสาม โดยนำระยะพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 มาใช้บังคับ คือให้ผู้พิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และสามารถขยายเวลาได้หากเกิดเหตุขัดข้อง อีกไม่เกิน สองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาอุทธรณ์ หาก เกิดความเสียหายจากการบังคับลงโทษทางวินัยก็สามารถแก้ไข เยียวยาได้ทัน ทั้งนี้ เพื่อให้ตรงตาม เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าการอุทธรณ์ ที่ต้องรวดเร็วและถูกต้องเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ ได้รับความเดือดร้อนในการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณา สร้างความเชื่อมั่นให้เกิดกับ ผู้ได้บังคับบัญชาได้