

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกา
ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558

ดาบตำรวจคมสัน คำสุระ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2560

**Legal Problems regarding the Enforcement of Section 26 of the Royal
Decree on Non-Title Police, B.E. 2558**

Police Senior Sergeant Major Komsan Kumsura

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2017



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกา

ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มีศ พ.ศ. 2558

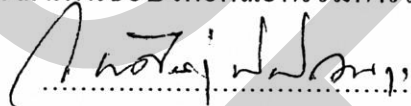
เสนอโดย คาบตำรวจคมสัน คำสุระ

สาขาวิชา นิติศาสตร์


หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญญา เลื่อนฉวี


ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

 ประธานกรรมการ


(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

 กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญญา เลื่อนฉวี)

 กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ เดียววิศเรศ)

 กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

 คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื้อสกุล)

วันที่ 12 เดือน กันยายน พ.ศ. 2560

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558
ชื่อผู้เขียน	ดาบตำรวจคมสัน คำสุระ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2560

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับข้าราชการตำรวจไทยทางวินัย และการลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจ และแนวคิดในการตราพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 และศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ และประเทศไทย รวมไปถึงวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินคดีวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ได้อย่างยั่งยืน

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พบว่า เกิดปัญหา 3 ประการ คือ (1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ที่กำหนดให้มี 7 สถานเหมือนกับข้าราชการตำรวจแบบมียศ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่แล้ว พบว่ามีลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ทำหน้าที่ในสายสนับสนุน อำนวยการ และด้านวิชาการเท่านั้น จึงไม่เหมาะที่จะต้องมีการกำหนดโทษแบบข้าราชการตำรวจแบบมียศ (2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ ซึ่งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศมีลำดับชั้นบังคับบัญชาที่แตกต่างจากข้าราชการตำรวจแบบมียศ การกำหนดระบบของการอุทธรณ์คดีวินัยโดยให้ใช้แบบเดียวกันจึงมีความไม่เหมาะสมในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยที่ไม่ร้ายแรงของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และ (3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ที่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์เป็นเวลาที่เนิ่นนานทำให้ข้าราชการตำรวจไม่มีความเชื่อมั่นในการดำเนินการทางวินัย และการ

บริหารงานบุคคล ตลอดระบบพิทักษ์คุณธรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ไม่มีความเป็นมาตรฐานดังเช่นข้าราชการพลเรือนทั่วไป

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรให้มีการออกกฎเพื่อบังคับใช้กับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็นการเฉพาะ โดยมีการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็น 5 สถานเหมือนข้าราชการพลเรือน และการกำหนดให้มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ รวมไปถึงแก้ไขเพิ่มเติมระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายของการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ควรนำแนวคิดและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ มาปรับใช้ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ตลอดจนนำข้อกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน สืบต่อไป

Thesis Title	Legal Problems regarding the Enforcement of Section 26 of the Royal Decree on Non-Title Police, B.E. 2558
Author	Police Senior Sergeant Major Komsan Kumsura
Advisor	Associate Professor Dr. Apinya Luernshavee
Program	Law
Academic Year	2017

ABSTRACT

The objectives of the thesis were: to study background of police, disciplinary punishment, the police's disciplinary punishment, and the concept of enactment of the Royal Decree on Non-Title Police, B.E. 2558; to study legal measures regarding the disciplinary proceedings of government servants in overseas and in Thailand; and to analyze a legal problem on an enforcement of Section 26 of the Royal Decree on Non-Title Police, B.E. 2558; including to give recommendation on appropriate resolutions to [problems arising from the disciplinary proceedings of the non-title police sustainably.

On the basis of the results of this research, it can be concluded that since the laws on discipline and disciplinary proceedings of the non-title police have been enforced, it found that there are 3 legal problems: (1) A legal problem regarding the stipulation of the disciplinary punishment of the non-title police which are 7 items as the police with title's. Upon consideration of the power and duty, it found there is different characteristic that is the non-title police is in charge of support, administration and education only, therefore, it is not appropriate to stipulate the punishment as same as the police with title's; (2) A legal problem regarding an appeal on the disciplinary case of a subordinate against a commander who commands to punish. While the non-title police has the mastery order different from the police with titles, therefore, stipulating the system of such appeal on the disciplinary case used the same method is not appropriate to consider the appeal on non-serious disciplinary punishment order of the non-title police; and (3) A legal problem regarding the time period for considering the appeal of the non-title police which takes a lengthy period of time. This has made the police is not confident to the disciplinary proceedings and the personal management as well as the system of the moral protection of Thai Royal Police which has no standard like the civil servants have.

Therefore the author would recommend that there should have an enactment of a specific law enforcing the disciplinary proceedings of the non-title police and there should specify the disciplinary punishment for the non-title police to be 5 items like the civil servants'. A central organization should be established to be in charge of considering the appeal of the non-title police and the time period for considering the appeal shall be amended to be in compliance with the law on the disciplinary punishment to the civil servants. Concepts and legal measures of overseas such as the French Republic, Federal Republic of Germany, Japan, the United State of America, and England shall be applied in the disciplinary proceedings of the non-title police as well as provisions of overseas shall be applied in the law of Thailand in order to solve the arising problems sustainably.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสำเร็จเรียบร้อยลงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี ซึ่งท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการรับเป็นกรรมการ และอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้แก่ผู้เขียน ทั้งยังได้ให้คำแนะนำ และเสนอแนะ ในรูปแบบ และเนื้อหาที่เป็นระบบ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ ตลอดจนช่วย ตรวจสอบข้อบกพร่องในการจัดทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง ลงได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ซึ่งท่านได้ให้เกียรติ สละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และรองศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ เดียววิเศษ ซึ่งกรุณา รับเป็นกรรมการ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยท่านได้ให้คำแนะนำรวมทั้งเสนอแนะให้เพิ่มเติม จัดรวมและตัดทอนแก้ไข ในเนื้อหาบางส่วนเพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนและมีความกระชับ ตรงตามรูปแบบมาตรฐาน ซึ่งถือว่าเป็นคุณูปการที่มีค่ายิ่ง ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณทุกท่าน เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ซึ่งได้ให้ คำปรึกษา หรือถึงวิธีการ รูปแบบ และเนื้อหาในการจัดทำวิทยานิพนธ์ที่ถูกต้อง ตลอดจน ให้กำลังใจ และคำปรึกษาจนวิทยานิพนธ์เล่มนี้สมบูรณ์

ผู้เขียนขอขอบคุณ อาจารย์พศธร พันธุ์สุวรรณ อาจารย์ผู้ช่วยที่ปรึกษา และเพื่อน ๆ มหาวิทยาลัย รุ่ง 51 ทั้งหลายที่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการศึกษาทางด้านกฎหมาย ผู้เขียนขอแสดงความกตัญญูตเวทิตาแด่บิดา มารดา และอาจารย์ผู้สั่งสอนให้ความรู้และบรรดาผู้จัดทำเอกสาร ทางวิชาการและวิทยานิพนธ์ทั้งหลายซึ่งทำให้ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าและอ้างอิงข้อมูลทางวิชาการ ดังกล่าว ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ดาบตำรวจคมสัน คำสุระ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๖
กิตติกรรมประกาศ	๗
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
2. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับข้าราชการตำรวจ โทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย ของข้าราชการตำรวจ และแนวคิดในการตราพระราชกฤษฎีกาข้าราชการ ตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558	10
2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับข้าราชการตำรวจ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ	11
2.2 โทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย	30
2.3 หลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย	32
2.4 การคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม	43
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย ของข้าราชการในต่างประเทศ และประเทศไทย	52
3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย ของข้าราชการในต่างประเทศ	52
3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย ของข้าราชการในประเทศไทย	81

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกา ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	103
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจ ประเภทไม่มียศ และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	103
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อ ผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษ และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	111
4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจ ประเภทไม่มียศ และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	118
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	125
5.1 บทสรุป.....	125
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	130
บรรณานุกรม.....	132
ประวัติผู้เขียน.....	135

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตกรมตำรวจสังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมา เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ได้มีการปฏิรูปกรมตำรวจ โดยออกพระราชบัญญัติปรับปรุงแก้ไขงานอื่น ๆ ให้สมบูรณ์เต็มรูปแบบ ทั้งนี้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานประมาณได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโอนกรมตำรวจไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ ประการแรก ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการบริหารกิจการตำรวจในรูปคณะกรรมการระดับชาติ ระดับกรุงเทพมหานคร และระดับจังหวัด ประการที่สอง กระจายอำนาจการบริหารงานไปยังหน่วยงานระดับพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด มีเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชา และอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริง และประการสุดท้าย ตัดทอนภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ไปให้ส่วนราชการอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง ด้วยเหตุผลและวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541¹ ขึ้น

ปัจจุบัน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ซึ่งปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

¹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 73ก วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2541 เป็นต้นไป

และมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่อื่น ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ²

อย่างไรก็ตาม ภารกิจของข้าราชการตำรวจมีภารกิจทั้งในด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคงของราชอาณาจักร ตลอดจนงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวก การพัฒนาบุคลากร และงานด้านการแพทย์และการสาธารณสุข ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในบางตำแหน่งอาจไม่จำเป็นต้องมียศ ประกอบกับ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ³ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 บัญญัติให้ข้าราชการตำรวจอาจให้แบ่งเป็นข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศด้วยก็ได้ โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงสมควรกำหนดให้มีข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศขึ้นตามความเหมาะสมและจำเป็นในการปฏิบัติงานบางประเภท อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ขึ้นมา

จากการศึกษา พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 พบว่า ได้กำหนดให้ข้าราชการตำรวจซึ่งดำรงตำแหน่งตามที่ ก.ตร. กำหนดตามมาตรา 44 วรรคสอง⁴ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และปฏิบัติหน้าที่ในงานบริหาร งานอำนวยความสะดวก งานวิชาการ งานการสอนหรือวิจัย หรือปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.ตร. กำหนด เป็นข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ซึ่งตำแหน่งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ให้มี 5 ประเภท ดังต่อไปนี้

- (1) ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในงานบริหารตามที่ ก.ตร. กำหนด
- (2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในงานอำนวยการตามที่ ก.ตร. กำหนด
- (3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.ตร. กำหนด เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น

² พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 6.

³ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 114/2557

⁴ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 44 วรรคสอง ก.ตร. จะกำหนดให้มีตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น โดยจะให้ชื่อตำแหน่งใดเทียบกับตำแหน่งตามวรรคหนึ่งก็ได้ โดยให้กำหนดไว้ในกฎ ก.ตร.

⁵ พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 5

(4) ตำแหน่งประเภทการสอนหรือวิจัย ได้แก่ ตำแหน่งที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการสอนหรือวิจัยในสถาบันการศึกษาหรือสถานศึกษาอื่นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามที่ ก.ตร. กำหนด

(5) ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งตาม (1) (2) (3) และ (4) ทั้งนี้ ตามที่ ก.ตร. กำหนด

นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 ในหมวดที่ 4 เรื่องของวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยได้กำหนดให้นำกฎ ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติมาใช้บังคับกับจรรยาบรรณ วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศโดยอนุโลม⁶ และข้าราชการตำรวจผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ในกรณีที่ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการถึงแก่ความตายไปก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ ทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของผู้นั้นมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งแทนได้ภายใต้กำหนดเวลา ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 26⁷ แห่งพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 สามประการ ซึ่งผู้เขียนขอกล่าวถึงปัญหาทั้งหมด ดังนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

สำหรับคำว่า วินัย นั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การทำงานของคนมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล มีผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจที่มุ่งหวัง ฉะนั้น เมื่อจะกำหนดข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามทางวินัยจึงต้องคำนึงถึงว่า การไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้ามนั้นจะทำให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานนั้นหรือไม่ ถ้าไม่กระทบก็ไม่ควรกำหนดเป็นบทวินัยไว้ เพราะเมื่อกำหนดเป็นบทวินัยไว้ ผู้ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนจะผิดวินัยและถูกลงโทษโดยไม่ควรจะเป็น และการดำเนินการทางวินัยในปัจจุบันมีวัตถุประสงค์ที่เป็นมาตรการที่มุ่งปราบปราม

⁶ พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 26

⁷ พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 26 ให้นำกฎ ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติมาใช้บังคับกับจรรยาบรรณ วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศโดยอนุโลม

ข้าราชการที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่กำหนด โดยวิธีการลงโทษทางวินัยซึ่งมีผลเป็นการปรามไม่ให้ข้าราชการอื่นกระทำความผิดวินัยเพราะเกรงกลัวกับการลงโทษทางวินัย นั้นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ข้าราชการตำรวจในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการตำรวจประเภทมียศตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศตามพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 ซึ่งในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้น กฎหมายได้กำหนดให้นำกฎ ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติมาใช้บังคับกับจรรยาบรรณ วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศโดยอนุโลม ส่งผลให้หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัยไม่มีความเหมาะสม เพราะว่า เมื่อดูจากลักษณะของการปฏิบัติงานเห็นได้ว่า ข้าราชการตำรวจประเภทมียศมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ส่วนข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศจะปฏิบัติหน้าที่ในงานบริหาร งานอำนวยการ งานวิชาการ และงานการสอนหรือวิจัย ซึ่งเป็นงานในสายสนับสนุน และไม่ได้ข้องเกี่ยวกับประชาชน การนำหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทมียศมาใช้กับข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศจึงไม่มีความเหมาะสม

ดังนั้น หากกฎหมายกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็น 7 สถาน⁸นั้น เป็นการกำหนดที่ไม่เหมาะสมกับสายงาน เนื่องจากข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ประเภทบริหาร อำนวยการ สายวิชาการ และตำแหน่งประเภทการสอนหรือวิจัย การกำหนดโทษทางวินัยที่ไม่เหมาะสมกับงานของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ส่งผลให้การทำงานของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ขาดความเชื่อมั่น และไม่มีความมั่นใจในระบบพิทักษ์คุณธรรมในหน่วยงานของตนเอง เพราะเรื่องโทษทางวินัยที่ได้กำหนดไม่สอดคล้องกับการทำงาน อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติเองในการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นมาตรฐานกลางตลอดจนกระทบต่อกระบวนการทำงานที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการให้มีข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

⁸ โทษทางวินัยมี 7 สถาน ดังต่อไปนี้ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ทัณฑกรรม (3) กักขาม (4) กักขัง (5) ตัดเงินเดือน (6) ปลดออก และ (7) ไล่ออก

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษ

สำหรับการอุทธรณ์คดีทางวินัยนั้น มีด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ การอุทธรณ์บังคับ และการอุทธรณ์ไม่บังคับหรืออีกชื่อหนึ่งเรียกว่า การอุทธรณ์เพื่อเลือก โดยการอุทธรณ์บังคับจะเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดว่าการอุทธรณ์เป็นขั้นตอนที่บังคับให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินัยคดีปกครอง ส่วนการอุทธรณ์ไม่บังคับหรืออีกชื่อหนึ่งเรียกว่า การอุทธรณ์เพื่อเลือกเป็นกรณีที่คู่กรณีมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนก็ได้ หรือไม่อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง แต่นำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินัยคดีปกครองโดยตรงก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในการอุทธรณ์บังคับที่ต้องให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยยื่นอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยภายในหน่วยงานก่อน ซึ่งผู้รับพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยภายในหน่วยงานนั้นก็คือผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นมาโดยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ผู้ถูกลงโทษทางวินัย โดยผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ผู้ถูกลงโทษทางวินัยต้องมีลักษณะที่เป็นกลางไม่มีอคติต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัย และต้องไม่มีความเกี่ยวพันกันในเรื่องของเครือญาติของคู่กรณี

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายให้นำกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ที่ใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจประเภทที่มียศมาใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศ ซึ่งในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ทัณฑกรรม (3) กักยาม (4) กักขัง (5) ตัดเงินเดือน นั้น ให้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาลำดับชั้นบังคับบัญชาระหว่างข้าราชการตำรวจประเภทที่มียศและข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศ จะพบว่า มีลำดับชั้นบังคับบัญชาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ตำแหน่งประเภทบริหารจะมีระดับต้น และระดับสูง ตำแหน่งประเภทอำนวยการก็มีระดับต้น และระดับสูงเช่นเดียวกัน ส่วนตำแหน่งประเภทวิชาการ มีระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ และระดับทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ การกำหนดให้มีการอุทธรณ์โทษวินัยที่ไม่ร้ายแรงของข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษนั้น จึงมีความไม่เหมาะสมในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยที่ไม่ร้ายแรงของข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศ และไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการดำเนินการทางวินัย

ดังนั้น หากนำการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษสำหรับข้าราชการตำรวจประเภทที่มีชั้นยศมาใช้กับข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศนั้น จะทำให้การบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในการดำเนินการด้าน

วินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในการให้มีข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และทำให้ข้าราชการขาดความเชื่อมั่นในระบบพิทักษ์คุณธรรมของหน่วยงานของตนเอง ทำให้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่นั้นไม่เป็นไปอย่างเต็มที่ เนื่องจากข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเองกลัวตนจะถูกลงโทษทางวินัยแบบข้าราชการแบบมีชั้นยศ และการอุทธรณ์คดีวินัยยังไม่มี ความเชื่อมั่นจากข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศได้ นั่นเอง

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

การอุทธรณ์ หมายถึง การที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ได้หยิบยกเรื่องของตนขึ้นพิจารณาใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ตน โดยทั่วไป การอุทธรณ์ หมายถึง การที่ผู้ถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งของฝ่ายปกครองใช้สิทธิโต้แย้งขอให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งความสำคัญของการอุทธรณ์ เป็นกระบวนการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพข้าราชการ ทำให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นกลไกที่สำคัญของการควบคุม ตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้น ใช้กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ซึ่งได้กำหนดในเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยให้แล้วเสร็จ และแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายใน 240 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน ซึ่งเมื่อรวมระยะเวลาแล้วเห็นว่ามีระยะเวลาถึง 360 วัน ซึ่งในบางกรณีนั้นการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้มีความยุ่งยากหรือสลับซับซ้อนแต่อย่างใด ทำให้ส่งผลกระทบและเกิดความเสียหายต่อผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่รอการพิจารณาว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยว่าตนเองมีความผิดดังกล่าวหรือไม่ และมีผลต่อกระบวนการในชั้นศาล ตลอดจนความไม่เป็นธรรมในระบบบริหารบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

ดังนั้น หากกฎหมายกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ โดยให้พิจารณาไปแล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายใน 240 วัน และสามารถขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน ซึ่งเมื่อรวมระยะเวลาแล้ว เห็นว่ามีระยะเวลาถึง 360 วัน จะทำให้ไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์นั้นต้องเป็นธรรม สะดวก และรวดเร็ว อีกทั้งหากเกิดการล่าช้าหรือมีการประวิงเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ จะส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และทำให้ข้าราชการตำรวจไม่มีความเชื่อมั่นในการดำเนินการทางวินัย และการบริหารงานบุคคล ตลอดจนประสิทธิภาพของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ไม่มีความเป็นมาตรฐานดังเช่นข้าราชการพลเรือนในรูปแบบต่าง ๆ นั้นเอง

ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 และศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถที่จะแก้ไขปัญหาในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับข้าราชการตำรวจ โทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจ และแนวคิดในการตราพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ และประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินคดีวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ได้อย่างยั่งยืน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พบว่า เกิดปัญหา 3 ประการ คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ

และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรให้มีการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ เป็น 5 สถานเหมือนข้าราชการพลเรือน และแก้ไขเพิ่มเติมระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เป็นไปตามกฎหมายของการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน รวมไปถึงการกำหนดให้มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ โดยนำแนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนนำข้อกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้ กับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน สืบต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ โดยทำการศึกษาระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับต่าง ๆ อีกทั้ง ศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ เพื่อให้เป็นสากล และทัดเทียมนานาประเทศต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยทำการศึกษาค้นคว้าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 อีกทั้งวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ระเบียบข้อบังคับ ที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับนักการเมือง บทความ งานวิจัย หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร ตลอดจนการค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศเพื่อวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษามาเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับข้าราชการตำรวจ โทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจ และแนวคิดในการตราพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ และประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินคดีวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ได้อย่างยั่งยืน

บทที่ 2

ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับข้าราชการตำรวจ โทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย ของข้าราชการตำรวจ และแนวคิดในการตราพระราชกฤษฎีกา ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558

วินัยมีความสำคัญและเป็นปัจจัยที่สร้างความสำเร็จให้แก่บุคคล สังคม และประเทศชาติ ทำให้สังคม และประเทศชาติเกิดความสงบสุขเรียบร้อยและความเจริญก้าวหน้า ถึงกับมีคำกล่าวที่ว่า ไม่มีสังคมใดหรือประเทศใดที่เจริญก้าวหน้า โดยปราศจากคนในสังคมหรือคนในชาติที่ “มีวินัย” วินัยจึงเกี่ยวข้องกับบุคคลทั้งส่วนบุคคลและกลุ่มบุคคล โดยวินัยในส่วนบุคคลอาจแสดงออกในแง่ของพฤติกรรมที่มีลักษณะเป็นการควบคุมตนเอง (Self Control) การยอมรับ หรือการปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา ส่วนวินัยที่เป็นกลุ่มบุคคลมักแสดงออกให้มองเห็นชัดเจนเป็นรูปธรรมเป็นข้อกำหนดแห่งความประพฤติหรือระเบียบแบบแผนให้กลุ่มบุคคลหรือคนในวงการแต่ละวงการยึดถือปฏิบัติ โดยกำหนดเป็นกระบวนการทางนิติธรรม (Judicial Due Process) ซึ่งอาจกำหนดไว้เป็นกฎ ระเบียบ คำสั่ง กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติ รวมทั้งการกำหนดโทษไว้เพื่อบังคับมิให้คนในวงการฝ่าฝืนหรือบังคับให้ปฏิบัติตาม วินัยเกี่ยวข้องกับบุคคลและองค์กร โดยเฉพาะองค์กรที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการนั้นวินัยจะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานบุคคล เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับองค์กรนั้น ๆ จะกำหนดวินัยไว้อย่างไร ในองค์กรขนาดเล็ก วินัยจะเกี่ยวข้องกับบุคคลอย่างน้อย 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายที่เป็นผู้บังคับบัญชาและฝ่ายที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา และถ้าองค์กรนั้นเป็นองค์กรขนาดใหญ่ขึ้นอีก ก็จะประกอบด้วยบุคคลหรือกลุ่มบุคคล 3 ฝ่ายด้วยกัน โดยฝ่ายที่ 3 นี้ อาจเรียกว่า ฝ่ายบุคคลหรือฝ่ายการเจ้าหน้าที่ เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของคนในองค์กรนั้น ๆ ซึ่งรวมถึงเรื่องวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น การสรรหาคน การบรรจุและการแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการพัฒนาบุคลากร เป็นต้น สำหรับองค์กรขนาดใหญ่ โดยเฉพาะองค์กรในภาคราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีกิจกรรมการบริการสาธารณะที่ให้บริการแก่ประชาชนมากมาย มีการบริหารงานที่มีความสลับซับซ้อน มีการแบ่งส่วนราชการเป็นระดับกระทรวง ทบวง กรม จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้มีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ โดยแบ่งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามลักษณะของงาน

ที่ให้บริการแก่ประชาชน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการครู เป็นต้น โดยองค์กรของทางราชการในลักษณะนี้ก็จะประกอบด้วยบุคลากรและหน่วยงาน 4 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายที่เป็นผู้บังคับบัญชา ฝ่ายที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ฝ่ายบุคคลหรือฝ่ายการเจ้าหน้าที่ หรือกองการเจ้าหน้าที่ และองค์กรกลางบริหารงานบุคคล (Central Personnel Agency) โดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทนี้จะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการกำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลเพื่อให้ข้าราชการหรือหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรกลางนั้นปฏิบัติตาม ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรกลางของแต่ละประเภทข้าราชการจะกำหนดให้มีองค์กรฝ่ายปฏิบัติ (Operation Personnel Agency) เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลลำดับรองลงไป หรือตามที่องค์กรกลางมอบหมาย เช่น กรณีของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนดในระดับกระทรวง ให้มีคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ในระดับกรม มีคณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ.กรม) และในระดับจังหวัด มีคณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ.จังหวัด) เป็นต้น¹

ในบทนี้ จะขอกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับข้าราชการตำรวจ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย หลักการอุทธรณ์ และหลักการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐาน และหลักทฤษฎีทางกฎหมายที่ผู้เขียนจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาตามที่กล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อไป

2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับข้าราชการตำรวจ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ตำรวจไทย หรือชื่ออย่างเป็นทางการว่า ตำรวจแห่งชาติ (Royal Thai Police) เป็นตำรวจแห่งชาติของประเทศไทย ประกอบด้วย บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีฐานะเป็นกรม และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ตรวจตรารักษาความสงบ จับกุม และปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย เป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบอันใหญ่หลวงในการดูแลคุ้มครอง ให้เกิดความสงบสุขแก่พลเมืองของประเทศ²

¹ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, “การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1,” (รายงานผลการวิจัย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 15 - 16.

² วิกีพีเดีย, “ตำรวจไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2560, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%95%E0%B8%B3%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%88%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2>

2.1.1 ประวัติตำรวจ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กรมตำรวจ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หน้าที่รับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชน เป็นกิจการที่มีคู่สงครามไทยมานับนาน ซึ่งวิวัฒนาการของตำรวจไทยแบ่งออกได้เป็น 3 ยุคใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ตำรวจไทยยุคต้น (ก่อน พ.ศ. 2403)

ตำรวจไทยในยุคต้น มีการพบหลักฐานกิจการตำรวจที่เก่าแก่ที่สุดของไทย ในสมัยกรุงศรีอยุธยา แผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราระเบียบการปกครองบ้านเมือง เป็น 4 เหล่า เรียกว่า จตุสดมภ์ ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้มีตำรวจขึ้นด้วย และให้ขึ้นอยู่กับกรมเวียง มีเจ้าพระยาจักรีศรีอองครักษ์ สมุหนายกอัครมหาเสนาบดี เป็นผู้บังคับบัญชา กิจการตำรวจครั้งนั้นแบ่งออกเป็นตำรวจพระนครบาล ตำรวจภูธร ส่วนตำรวจหลวงให้ขึ้นอยู่กับวัง มีเจ้าพระยาธรรมาธิปัติศรีรัตนมณฑลเป็น ผู้บังคับบัญชา และทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราศักดินาของตำรวจไว้เป็นบรรทัดฐานในบทพระอัยการระบุดำแหน่งนายพลเรือน เช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายอื่น ดังนี้³

1) ตำรวจภูธร หลวงวาสุเทพ เจ้ากรมมหาดไทย ตำรวจภูธร ศักดินา 1000 ขุนพิศณุแสน ปลัดขวา ศักดินา 600 – ตำรวจภูบาล หลวงเพชรฉลูเทพ เจ้ากรมมหาดไทย

2) ตำรวจภูบาล ศักดินา 1000 ขุนมหาพิชัย ปลัดขวา ศักดินา 600 ขุนเพลงสะท้าน ปลัดซ้าย ศักดินา 600

นอกจากนี้ ยังมีเอกสารหลายชิ้นที่แสดงว่าบุคคลที่จะเป็นตำรวจได้นั้นต้องคัดเลือกจากผู้ที่มิชาติกำเนิดสืบเชื้อสายมาจากตระกูลที่ได้ทำคุณความดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และต้องเป็นบุคคลที่ทรงวางพระราชหฤทัย การบังคับบัญชาตำรวจก็ต้องขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะแต่พระองค์เดียว กิจการตำรวจในยุคนี้จะจัดตั้งเพื่อทำหน้าที่ในวงจำกัด และมีได้ขยายไปยังส่วนการปกครองทั่วประเทศเท่าไรนัก แต่เมื่อเหตุการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป มีการติดต่อกับชาวต่างประเทศมากขึ้น กรมตำรวจจึงได้รับความสนใจที่จะปรับปรุงรูปแบบเพื่อให้เป็นไปตามแบบอย่างประเทศตะวันตก

³ พิพิธภัณฑ์ตำรวจ วังปารุสกวัน, “ประวัติตำรวจไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2560, จาก https://saranitet.police.go.th/museum/?page_id=337

2. กิจการตำรวจระหว่างปี พ.ศ. 2403 ถึง พ.ศ. 2475

ในยุคนี้ เป็นสมัยที่ได้มีการปฏิรูปการปกครองประเทศไทยอย่างขนาดใหญ่ในทุก ๆ ด้าน ตามแบบอย่างอารยประเทศตะวันตก ซึ่งได้เริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2405 ได้ว่าจ้าง กัปตัน เอส.เย.เบิร์ด เอมส์ (Captain Sammoal Joseph Bird Ames) ชาวอังกฤษ ซึ่งได้รับบรรดาศักดิ์เป็นหลวงรัฐยาภิบาลบัญชา มาเป็นผู้พิจารณาวางโครงการจัดตั้งกองตำรวจ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตนครหลวงตามแบบอย่างยุโรปขึ้นเป็นครั้งแรก แต่เนื่องจากเหตุทางการเมืองระหว่างประเทศในสมัยนั้น ซึ่งเป็นยุคที่ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส โปรตุเกส ฮอลันดา กำลังแข่งขันกันหาเมืองขึ้นในทวีปเอเชีย การจัดระเบียบการปกครองประเทศขณะนั้นจึงพุ่งเล็งไปในด้านป้องกันประเทศเป็นหลักใหญ่ นโยบายการตำรวจก็ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายการเมืองระหว่างประเทศและทหารด้วยเป็นธรรมดา

ต่อมา ในสมัยรัชกาลที่ 5 การปรับปรุงกิจการตำรวจ นอกจากได้ขยายงานตำรวจนครบาล โดยให้ นาย เอ.เย.ยาดิน (A.J. Jardine) มาช่วยงานเพิ่มขึ้นแล้ว ยังได้จัดตั้งตำรวจภูธรขึ้นในรูปทหาร โปลิศ เมื่อ พ.ศ. 2419 สำหรับเป็นกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยในส่วนภูมิภาคและให้สามารถปฏิบัติการทางทหารได้ด้วย โดยว่าจ้าง นายอี เซา (G. Schau) ชาวเดนมาร์ก มาเป็นผู้วางโครงการ ผู้บังคับบัญชาส่วนมากก็โอนมาจากนายทหาร ต่อมา ใน พ.ศ. 2420 ได้เปลี่ยน “กองทหารโปลิศ” เป็น “กรมกองตระเวนหัวเมือง” จนถึงปี พ.ศ. 2440 ได้ตั้ง “กรมตำรวจภูธร” ขึ้นแทนกรมกองตระเวนหัวเมือง โดยมีพลตรีพระยาवासูเทพ (ยี่.เซา.) เป็นเจ้ากรมตำรวจภูธร โรงเรียนนายร้อยตำรวจภูธร มณฑลนครราชสีมา พ.ศ. 2544 - 2547 ในปี พ.ศ. 2444 ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนนายร้อยตำรวจภูธรขึ้นที่จังหวัดนครราชสีมา เพื่อผลิตนายตำรวจออกรับราชการตำแหน่งผู้บังคับหมวดในส่วนภูมิภาค แม้ต่อมาในปี พ.ศ. 2447 จะได้ย้ายมาตั้งที่ตำบลหัวจรเข้ อำเภอเมืองนครปฐม ก็ถือกันว่า โรงเรียนนายร้อยตำรวจภูธร ซึ่งตั้งขึ้นครั้งแรกที่จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้นกำเนิดของโรงเรียนนายร้อยตำรวจปัจจุบันกำลังพลในระยะแรกใช้ตำรวจ⁴

แต่ต่อมาเมื่อทางทหารได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเกณฑ์ทหาร ทางตำรวจภูธรก็ได้ขออนุมัติใช้กฎหมายฉบับนี้ เมื่อปี พ.ศ. 2448 ได้เกณฑ์คนเข้าเป็นตำรวจด้วยเช่นเดียวกัน เมื่อได้จัดตั้งกรมตำรวจภูธรขึ้นแล้ว ก็ได้พยายามขยายการตำรวจไปยังหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคตามลำดับ เพื่อให้มีกำลังตำรวจสำหรับป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้าย อำนวยความร่มเย็นเป็นสุข

⁴ ตำรวจภูธรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์, “ประวัติและความเป็นมาตำรวจไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2560, จาก http://www.kuiburi.police7.go.th/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1.

ให้แก่ประชาชน ต่อมา ได้ขยายกิจการตำรวจออกไปยังหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น ทางด้านตำรวจนครบาลก็ได้ว่าจ้าง นาย อีริค เซนต์ เจ. ลอซัน (Mr. Eric Saint J. Lawson) ชาว อังกฤษเข้ามาช่วยอีกคนหนึ่งกิจการตำรวจในยุคนี้ขึ้นอยู่กับ 2 กระทรวง คือ กระทรวงนครบาล (กรมพลตระเวน หรือ ตำรวจนครบาล) และกระทรวงมหาดไทย (กรมตำรวจ) และต่อมาได้ รวมเป็นกรมเดียวกันภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดีคนเดียวกันเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2458 เรียกว่า “กรมตำรวจและกรมพลตระเวน” กรมตำรวจจึงถือว่าวันที่ 13 ตุลาคม ของทุกปี เป็นวัน ตำรวจ และในปลายปีนั่นเองได้เปลี่ยนเป็น “กรมตำรวจและกรมตำรวจนครบาล” ยกฐานะ เจ้ากรมขึ้นเป็นอธิบดีอาคาร โรงเรียนพลตำรวจปทุมวัน เมื่อ พ.ศ. 2470 ในสมัยรัชกาลที่ 7 ซึ่งต่อมา ได้ใช้เป็นที่ตั้ง โรงเรียนนายร้อยตำรวจชั่วคราว ต่อมา ในปี พ.ศ. 2465 ได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้รวมกระทรวงนครบาลกับกระทรวงมหาดไทยเข้าเป็นกระทรวงเดียวกันเรียกว่า กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจและกรมตำรวจนครบาลจึงโอนมาขึ้นอยู่กับ กระทรวงมหาดไทย และในปี พ.ศ. 2469 ได้เปลี่ยนนามกรมตำรวจและกรมตำรวจนครบาล เป็น “กรมตำรวจ” แต่ยังคงแบ่งตำรวจออกเป็น 2 ประเภท คือ ตำรวจนครบาล ซึ่งหมายถึง ตำรวจที่จับกุมโจรผู้ร้ายได้สวน ทำสำนวนฟ้องศาลโปสิศสภาโดยตรง และตำรวจ ซึ่งหมายถึง ตำรวจที่ทำการจับกุมโจรผู้ร้ายได้แล้วส่งให้อำเภอได้สวน ทำสำนวนให้อัยการฟ้องศาลอาญา ประจำจังหวัดนั้น ๆ จนกระทั่ง พ.ศ. 2475 จึงได้เปลี่ยนนามกรมตำรวจเป็น “กรมตำรวจ”⁵

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ จังหวัดนครราชสีมา คือ โรงเรียนนายร้อยตำรวจที่ได้จัดตั้งขึ้น เป็นครั้งแรก ในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2544 (ร.ศ.120) ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีการจัดตั้งพลตระเวนตรวจตราดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ในส่วนภูมิภาค โดยจัดตั้งกรมตำรวจขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2540 (ร.ศ.116) กรมตำรวจได้เริ่มขยาย กิจการขึ้นตามลำดับ มีการจัดตั้งกองตำรวจขึ้นหลายแห่งเมื่อมีการจัดตั้งกองตำรวจขึ้น หลายแห่ง ความจำเป็นที่จะต้องมียาตำรวจก็มีมากขึ้นตามลำดับ และนายตำรวจก็จะต้องมี ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ความอดุสาหะหมั่นเพียร ความซื่อตรงอยู่ในตัว นายตำรวจที่มีใช้อยู่ เดิมก็ใช้คนในกรมพลตระเวนหัวเมืองกับนายทหารบกที่ขอโอนมาจากกระทรวงกลาโหม นายตำรวจที่จะได้มาใช้ในกิจการ ขยายกองตำรวจไปตามเมืองต่าง ๆ มิไม่พอ นายทหารบกจากกระทรวงกลาโหมก็ไม่มีเพียงพอที่จะแบ่งมาให้ได้อีกเมื่อมีข้อขัดข้องดังนี้ เจ้ากรม ตำรวจก็เห็นมีความจำเป็นจะต้องมี โรงเรียนนายร้อยตำรวจขึ้น เพื่อผลิตนายตำรวจเอง

⁵ พิพิธภัณฑ์ตำรวจ วังปารุสกวัน, “ประวัติตำรวจไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2560, จาก https://saranitet.police.go.th/museum/?page_id=337

โดยมีหลักการรับนักเรียนนายร้อยที่สำเร็จประโยคประถมขณะนั้น (เทียบ ม.3) เข้ารับการอบรม เป็นนายตำรวจสัญญาบัตร จึงเสนอความคิดเห็นนี้ต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเสนาบดี กระทรวงมหาดไทยก็มีความเห็นชอบด้วย ดังนั้น เพื่อความรวดเร็วเป็นการที่จะให้ได้นายตำรวจ มาใช้ กรมตำรวจจึงได้กำหนดตั้งโรงเรียนนายร้อยตำรวจขึ้นที่กองตำรวจมณฑล นครราชสีมา มาเป็นการชั่วคราว เมื่อ พ.ศ. 2544 (ร.ศ.120) โดยใช้กองตำรวจมณฑล นครราชสีมาตนเองเป็นสถานที่เรียน ซึ่งตั้งอยู่ที่ประตูชัยณรงค์ คนทั่วไปเรียกว่า ประตูผี ในจังหวัด นครราชสีมา

การใช้กองตำรวจมณฑลนครราชสีมาเป็นที่ตั้งโรงเรียนก็เพราะขณะนั้น กรมตำรวจมีนายตำรวจที่เป็นชาวเดนมาร์ก เป็นคนที่สองต่อจากเจ้ากรมตำรวจ คือ นายร้อยเอก เอ.พี.เอฟ.คอลล์ (KOLLS) (เป็นต้นสกุล “โกดละสุด” โดย ร.6 พระราชทานนามสกุลให้) ซึ่งย้ายจากกระทรวงกลาโหมมาเป็นครู และผู้ตรวจราชการกองตำรวจมณฑลนครราชสีมา เจ้ากรมตำรวจ คือ นายพันโท วาสเทพ (ย.เขา) ต้องการให้นักเรียนนายร้อยตำรวจได้รับความรู้เป็นทำนองเดียวกันกับที่ตนเคยได้รับมา และก็มีคนเดียวเท่านั้น คือ นายร้อยเอก เอ.พี.เอฟ. คอลล์ จะเป็นผู้ดำเนินการได้ จึงได้กำหนดให้กองตำรวจมณฑลนครราชสีมาเป็นสถานที่เรียน โดยมีนายร้อยโท แดง ดำรงตำแหน่ง ผู้บังคับการกองตำรวจจังหวัดนครราชสีมา ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ อีกตำแหน่งหนึ่งมีนายร้อยโท ต่วน ว่าที่ร้อยตรี เจ้าพัน ณาน ว่าที่ร้อยตรี ภู และว่าที่ร้อยตรี โต เป็นผู้ช่วย โดยการปกครองและการฝึกนั้น นายร้อยเอก เอ.พี.เอฟ.คอลล์ เป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรมโดยเด็ดขาด การเรียนในสมัยนั้นมีกำหนดเวลา ไม่นานอน คือ เรียน 3 เดือนบ้าง 5 เดือนบ้าง 8 เดือนบ้าง หลักสูตรที่ใช้เรียนก็มีวิชากฎหมาย วิชาข้อบังคับ วิชาแผนที่ แบบฝึกหัดวิชาบัญชี วิชาเลข และหนังสือไทย เมื่อนายร้อยเอก เอ.พี.เอฟ. คอลล์ เห็นว่า นักเรียนนายร้อยตำรวจคนใดมีบุคลิกลักษณะเหมาะสม มีระเบียบวินัยดี ฝึกหัด แข็งแรง ทำทางทะมัดทะแมง เรียนรู้กฎหมายและข้อบังคับถึงขนาดที่จะเป็นนายตำรวจได้แล้วก็ รายงานไปยังเจ้ากรมตำรวจ คือ นายพันโทพระยาवासเทพ (ย.เขา) (ต่อมา ได้เป็นอธิบดีกรม ตำรวจ) ออกคำสั่งบรรจุให้เป็นนายตำรวจโดยไม่ต้องมีการสอบไล่⁶

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2464 ได้ย้ายโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ไปตั้งที่ห้วยจรเข้ เนื่องจากเหตุผล เกี่ยวกับความเจริญของบ้านเมือง กรมตำรวจ มีความจำเป็นที่จะผลิตนายตำรวจออกไปปฏิบัติหน้าที่ ตามความต้องการมากขึ้น สถานที่ในโรงเรียนที่กรุงเทพมหานคร คือ โรงเรียนนายหมวด มีอาคาร

⁶ ตำรวจจังหวัดประจวบคีรีขันธ์, “ประวัติและความเป็นมาตำรวจไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2560, จาก http://www.kuiburi.police7.go.th/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1.

ไม่สมบูรณ์ สนามยิงปืนไม่มีเป็นของตนเอง ส่วนที่ห้วยจรเข้ จังหวัดนครปฐม มีอาคารสถานที่สมบูรณ์ แม้จะห่างไกลจากกรุงเทพมหานคร ก็สามารถเดินทางไปโดยรถไฟ สะดวกสบาย ใช้เวลาเพียง 2 ชั่วโมง เท่านั้น ส่วนการเลือกบุคคลเข้าเรียน จะเลือกที่กรุงเทพมหานคร แล้วก็ส่งไปเรียนที่ห้วยจรเข้ จังหวัดนครปฐม ด้วยเหตุนี้ จึงได้ย้ายโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ไปตั้งที่ห้วยจรเข้ จังหวัดนครปฐม สำหรับคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าเรียนในโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ห้วยจรเข้ สมัยที่ 2 (ระหว่าง พ.ศ. 2464 - 2476) จะรับผู้มีความรู้สูงขึ้น โดยต้องสำเร็จมัธยมศึกษาปีที่ 6 และปีที่ 8 ตามลำดับ ผู้สมัครต้องสมัครด้วยตนเอง มีผู้มีหลักฐานรับรอง รวมทั้งรับรองว่ามีความประพฤติดีผ่านการตรวจของแพทย์รับรองว่าปราศจากโรคภัยแรง หรือโรคอันน่ารังเกียจ ร่างกายแข็งแรง เมื่อสมัครกันมาก ในสมัยแรก จะตั้งกรรมการสอบคัดเลือกไปจากกรมตำรวจ วิชาที่สอบใช้วิชาสามัญ ต่อมา ภายหลังไม่มีการสอบคัดเลือก บางครั้งก็สอบคัดเลือก ทั้งนี้ สุดแต่ความเหมาะสมแต่ละปีไป เป็นหน้าที่ของผู้บังคับการโรงเรียนเป็นผู้พิจารณา และเสนอเจ้ากรมตำรวจภูธรเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดด้วยตัวเองอีกครั้งหนึ่ง เมื่อชี้ขาดแล้ว ผู้สมัครก็มีสิทธิเข้าเป็นนักเรียนนายร้อยตำรวจห้วยจรเข้ ปีการศึกษาของโรงเรียนนายร้อยตำรวจห้วยจรเข้ สมัยที่ 2 แบ่งออกเป็น 3 ชั้นเรียน เวลาเรียนชั้นละ 1 ปี รวมเวลาเรียน 3 ปี เมื่อสอบได้สำเร็จแล้ว ออกรับราชการ เป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร การสอบไล่ปีหนึ่ง แบ่งออกเป็น 2 ภาค สอบ 2 ครั้ง ภาคกลางปีและปลายปี ภาคหนึ่งต้องสอบไล่ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 และรวมคะแนนทั้งหมด ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 จึงจะถือว่าสอบไล่ได้ การสอบแต่ละครั้ง ถือตามระเบียบวินัยเคร่งครัดมาก หากนักเรียนนายร้อยตำรวจคนใดฝ่าฝืนระเบียบวินัย เป็นต้องไล่ออกทุกคน ไม่มีการผ่อนผันในเรื่องนี้ การสอบไล่แต่ละคราว จะไม่มีการแจ้งให้นักเรียนทราบล่วงหน้า ว่าวันไหน ชั่วโมงไหน จะสอบวิชาอะไร โดยทางการถือว่านักเรียนนายร้อยตำรวจ จะต้องมีความรู้ดี ทุกลักษณะวิชาที่ผ่านการเรียนมาแล้ว นักเรียนเก็งกันเอาเอง ส่วนการสอบภาคปลาย ก็พอจะคาดคะเนถูกต้อง เพราะวิชาที่สอบเหลือน้อย การที่โรงเรียนกระทำเช่นนี้ขึ้นในสมัยนั้น ได้ผลดี ทำให้นักเรียนต้องเรียนรู้ดีทุกวิชาที่ผ่านการเรียนการสอนมาแล้ว เมื่อสอบได้สำเร็จออกไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ ก็สามารถมีภูมิความรู้ดี ปฏิบัติงานได้ถูกต้อง น่าเกียรติยศมาสู่โรงเรียนนายร้อยตำรวจห้วยจรเข้ อำเภอสามพรานเป็นอย่างมาก⁷

3. กิจการตำรวจ ระหว่างปี พ.ศ. 2498 – ปัจจุบัน

ในสมัยนี้ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ได้ย้ายมาอยู่ที่ปทุมวัน เป็นการชั่วคราวตามสถานการณ์ซึ่งสมัยนั้นได้ชื่อว่า เป็นสมัยที่โรงเรียนต้องระหกระเหิน ทั้งนี้ เป็นคำกล่าว

⁷ พิพิธภัณฑ์ตำรวจ วังปารุสกวัน, “ประวัติตำรวจไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2560, จาก https://saranitet.police.go.th/museum/?page_id=337

อย่างเห็นอกเห็นใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สมัยพลเรือตรี หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งได้กล่าวในพิธีมอบกระบี่ให้แก่นักเรียนนายร้อยตำรวจปทุมวัน รุ่นที่ 1 ซึ่งเรียนต่อมาจากโรงเรียนนายร้อยทหารบก รุ่นที่ 9 นั่นเอง ทั้งนี้ เพราะนักเรียนนายร้อยตำรวจไม่มีสถานที่เรียน โดยเฉพาะ และขาดอุปกรณ์การเรียนเป็นอย่างมาก กรมตำรวจได้พิจารณาตามสภาพที่เป็นความจริงว่านักเรียนนายร้อยตำรวจ คือ พลัง เป็นเรือนร่างและสมองของกรมตำรวจ ซึ่งมีหน้าที่ต้องออกไปรับใช้ชาติบ้านเมืองในอนาคต ซึ่งกรมตำรวจจะขาดเสียไม่ได้ กรมตำรวจได้เพียรพยายามที่จะดำเนินการหาสถานที่เรียนให้เป็นปีกแผ่นมั่นคง และสถิตสถาพรยั่งยืนต่อไป หลังจากที่มิเหตุการณ์จำเป็นเปลี่ยนแปลงสถานที่ ตั้ง 6 – 7 ครั้ง จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2495 สมัย พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ได้ริเริ่มดำเนินการก่อตั้งโรงเรียนนายร้อยตำรวจแห่งใหม่ ที่อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม ซึ่งมีเนื้อที่ 580 ไร่ ได้ก่อสร้างโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ให้เป็นสถานที่ศึกษาอบรม อันมั่นคงถาวรตลอดไป โดยมีเหตุการณ์สำคัญ คือ วันอาทิตย์ที่ 31 ตุลาคม 2497 เวลา 08.00 น. นักเรียนนายร้อยตำรวจ รุ่นที่ 9, 10 และ 11 ในเครื่องแบบชุดฝึกภาคสนาม ได้เดินทางโดยขบวนรถยนต์ จากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ที่สนามกีฬาไปตามถนนเพชรเกษม ในการเคลื่อนย้ายนี้ ได้เชิญธงชัยเฉลิมพล พร้อมกับขบวนด้วยถึงอำเภอสามพราน เวลา 10.30 น. จากนั้นแต่ละกองร้อย ก็แยกกันประจำที่ฝึก จึงนับว่า เป็นการเริ่มเข้ามาอยู่โรงเรียนนายร้อยตำรวจแห่งใหม่ ตั้งแต่นั้นมาจนบัดนี้

ศุภมัสดุ พระพุทธศาสนกาล เป็นอดีตกาล 2499 พรรษา ปัจจุบันสมัยจันทรคตินิยม ปลายคสมพัตสร กิตติกมาสศกกลปักษ์นวลิตี สุริยคติกาล ตุลาคมมาส เตรสีสุรทิน สรวาร โดยกาล บริเฉท พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตลาธิเบศ รามาธิบดี จักรีนฤพดิน ทรสยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร และสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เสด็จโดย รรถยนต์พระที่นั่งถึงโรงเรียนนายร้อยตำรวจ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม ในงานพระราชทาน พิธีเปิดโรงเรียนนายร้อยตำรวจ เมื่อเสด็จประทับเหนือพระบรมราชอาสน์ บนพระบรมแท่นชุมสาย แก้ว ๆ พณฯ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ประมุขรัฐบาล กราบบังคมทูลพระกรุณา ทรงทราบใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทว่า ตามที่รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พิจารณาลงมติ ให้สร้างโรงเรียนนายร้อยตำรวจแห่งนี้ขึ้น โดยเห็นว่าการตำรวจเป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาล ส่วนหนึ่ง ซึ่งจำต้องมีโรงเรียนสอบวิชาตำรวจแก่บรรดาผู้เข้ารับการศึกษา ให้เป็นผู้มีความรู้ ทรงไว้ ซึ่งวิทยาการสำหรับระงับทุกข์ บำรุงสุข ให้แก่ประชาราษฎร เป็นการพิทักษ์รักษาสันติให้เกิดขึ้น ทว่าพระราชอาณาจักร เมื่อประชาราษฎรร่มเย็นเป็นสุข เพราะมีสันติแล้ว ก็เป็นผลดีแก่การประกอบ สัมมาอาชีพะ ส่งผลให้ประเทศชาติก้าวหน้าไปสู่ความเจริญเยี่ยงนานาอารยประเทศ ก็แหละสุภมวง คลवार อันเป็นมหามหุติฤกษ์นี้ ขอพระราชดำเนินเปิดโรงเรียนนายร้อยตำรวจ เพื่อสถิตสถาพร

ตลอดกาล ณ เวลา 14.58 นาฬิกา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช พระราชทานกระแสพระราชดำริส เปิดโรงเรียนนายร้อยตำรวจ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม ว่า “โรงเรียนนายร้อยตำรวจ เป็นหลักสำคัญ สำหรับบ้านเมือง เพราะพระราชราษฎรจักได้อาศัยเป็นที่พึ่งในยามมีทุกข์ร้อน บุคคลที่จะให้ผู้อื่นเข้าพึ่งอาศัยได้นั้น จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษา มีวิชาการ และเป็นผู้ที่มีศีลธรรมอันดีทุกประการ การที่รัฐบาลของข้าพเจ้า ได้จัดสร้างโรงเรียนนายร้อยตำรวจขึ้น จึงเป็นการบำเพ็ญกรณียกิจที่ควรชมเชย และขออาราธนาคุณพระศรีรัตนตรัยอันประเสริฐ จงดลบันดาลให้โรงเรียนนายร้อยตำรวจแห่งนี้ สถิตสถาพรเป็นสง่าแก่ประเทศชาติ และเป็นสถาบันสำคัญ สำหรับให้การศึกษาวิชาการตำรวจแก่บรรดาผู้เข้าศึกษา ณ โรงเรียนแห่งนี้โดยทั่วกันเทอญ”

การศึกษาของนักเรียนนายร้อยตำรวจ ตั้งแต่รุ่น 1 - 9 หลักสูตรการเรียน 3 ปี เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว ได้รับประกาศนียบัตร ออกไปรับราชการ เป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ต่อมา ในปี พ.ศ. 2499 โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ได้ปรับปรุงหลักสูตรใหม่ โดยเพิ่มหลักสูตรการศึกษาใช้เวลาเรียน 4 ปี และได้ดำเนินการเพื่อที่จะให้นักเรียนนายร้อยตำรวจ ได้รับปริญญาตรี ตามหลักสูตรในมหาวิทยาลัยทั้งหลาย ที่มีเวลาเรียน 4 ปี เท่ากัน ความเพียรพยายามได้เป็นผลสำเร็จ เมื่อกรมตำรวจ ได้ดำเนินการเสนอกระทรวงมหาดไทย เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ออกกฎหมายกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ คือ “พระราชบัญญัติ กำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการตำรวจ พ.ศ. 2517”⁸ พระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติให้ผู้ที่สำเร็จวิชาการตำรวจจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจของกรมตำรวจตามที่ สภากาการศึกษา โรงเรียนนายร้อยตำรวจกำหนด ได้รับปริญญาทางรัฐประศาสนศาสตร์ เรียกว่า “รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต” ใช้อักษรย่อว่า ร.ป.บ.(ตร.) สภากาศึกษามีอำนาจให้ปริญญา ตามพระราชบัญญัตินี้แก่ผู้ที่สำเร็จวิชาการจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ซึ่งมีหลักสูตรการศึกษา และวิทยฐานะเทียบเท่ากัน ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้ ในปี พ.ศ. 2518 สภากาการศึกษา โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ได้อนุมัติปริญญาให้แก่แก่นักเรียนนายร้อยตำรวจ ตั้งแต่รุ่นที่ 10 ซึ่งสำเร็จเมื่อปีการศึกษา พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มเรียน 4 ปี เป็นต้นมา ตามแบบมหาวิทยาลัยทั่วไป

ตราแผ่นดิน และตราหน้าหมวกตำรวจ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ผูกตราประจำประเทศขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ ปี พ.ศ. 2416 โดยเรียกกันทั่วไปว่าตราแผ่นดิน หรือตราอาร์ม ซึ่งตราดังกล่าวนี้เป็นพระราชลัญจกรประจำแผ่นดิน ใช้สำหรับประทับกำกับพระปรมาภิไธยหรือกำกับนามผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่สำหรับตราหน้าหมวกตำรวจ

⁸ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า 1 เล่ม 91 ตอนที่ 136 วันที่ 9 สิงหาคม 2517

ในปัจจุบันนั้นเริ่มใช้กันตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2492 โดยได้มีการนำตราแผ่นดินของรัชกาลที่ 5 มาลงอักษร คำว่า “พิทักษ์สันติราษฎร์” ไว้บนแพรริ้วใต้ตราแผ่นดิน ซึ่งก่อนหน้านั้นตราหน้าหมวกตำรวจได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงมาถึง 4 ครั้ง ครั้งแรกเริ่มในรัชกาลที่ 4 เป็นโลหะรูปช้างสามเศียร ยืนในตรา อาร์มมีอักษรจารึกว่า “พลตระเวนสยาม” ส่วนตราหน้าหมวกรุ่นที่ 2 (ตำรวจนครบาล) และรุ่นที่ 3 (ตำรวจภูธร) เริ่มใช้ใน ปี พ.ศ. 2458 โดยของตำรวจนครบาลเป็นรูปเพชรารูชล้อมด้วยกลีบกก ในขณะที่ตำรวจภูธรในยุคนั้นใช้หน้าหมวกเป็นตราปทุมอุณาโลมบนพื้นสีแดง โดยมีบัวกนกสีน้ำตาลล้อมรอบสำหรับหน้าหมวกตำรวจรุ่นที่ 4 เริ่มใช้ใน ปี พ.ศ. 2478 เป็นโลหะรูปสี่เหลี่ยมรี มีปทุมอุณาโลมอยู่กลางกึ่งจักร โดยรอบนอกกึ่งจักรมีลายเพลิง ส่วนในกึ่งจักรมีอักษร “พิทักษ์สันติราษฎร์” ดังนั้น ตราหน้าหมวกในปัจจุบันที่ทำด้วยโลหะสีเงินคุณ เป็นตราแผ่นดินและจารึกคำว่า พิทักษ์สันติราษฎร์นั้น จึงเป็นตราหน้าหมวกตำรวจรุ่นที่ 5 โดยในตราแผ่นดินจะมีพุทธภาษิตจารึกไว้ว่า “สัพเพสัง สังฆะภูตัง สามัคคี วุฑฒิสาธิกา” ซึ่งแปลว่า ความพร้อมเพรียงของบุคคลทั้งปวง ผู้อยู่เป็นหมวดหมู่กัน ย่อมเป็นเครื่องทำความเจริญให้สำเร็จ อันเป็นพุทธภาษิตที่จำเป็นสำหรับข้าราชการตำรวจ ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยความพร้อมเพรียงเป็นหลัก ดังนั้น เมื่อรวมกับตัวอักษร ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ จึงหมายถึงพระบารมีของพระมหากษัตริย์ ความพร้อมเพรียงของหมู่คณะและภาระหน้าที่ตำรวจในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (หรือเดิมกรมตำรวจ) มีเครื่องหมายราชการเป็นรูปพระแสงดาบเงินและโล่ เป็นรูปวงกลมเส้นคู่ สองชั้น วงนอกเป็นลายพรรณพฤษภาทมิฬในเป็นลายใบเทศผูกกลายเป็นรูปหน้าสิงห์หรือหน้ายักษ์ เรียกว่าจตุรमुख ตามธรรมเนียมโบราณที่แกะสลักรูปหน้ายักษ์จตุรमुखไว้บนหน้าบันประตู ทั้งสี่ทิศของปราสาทหินด้วยความเชื่อว่าเป็นผู้พิทักษ์ทวารเข้าออก ปกป้องคุ้มครองและขจัดสิ่งชั่วร้าย ส่วน “ดาบ” ที่คาดติดอยู่ในปลอก มีลวดลายกนก ทั้งนี้ สัญลักษณ์ไม่จำกัดสีและขนาดตำรวจไทย เกิดเป็นรูปแบบองค์กรครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 4 ทรงโปรดให้จัดตั้งองค์กรตำรวจและปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของไทยให้เป็นระบบ แสดงความเป็นอารยะทัดเทียมตะวันตก โปรดให้ใช้สัญลักษณ์เป็นรูป”หนูมานสีกร”

ต่อมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้พระราชทาน เป็นพระราชหัตถเลขา อนุญาตให้กรมตำรวจภูธรใช้พระรูปพระแสงดาบเงินและโล่ ประจำที่มุมธง และใช้เป็นตราประจำกระดาดสำหรับราชการในกรมตำรวจภูธร เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2445 ตราโล่เงินนี้ ออกแบบครั้งแรก เมื่อ ปี พ.ศ. 2440 โดยหม่อมเจ้าประวิษฐุมสาข (ผู้ผูกถวายพระราช ลัญจกรแผ่นดิน เมื่อ ปี พ.ศ. 2416) ถึงสมัยรัชกาลที่ 6 ดาบเงินและโล่ได้ปรากฏอยู่ในพระธรรมนุญ ตราที่โปรดเกล้าฯ ให้ตราขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2453 ให้เป็นตราประจำกรมพลตระเวน (ต่อมา พ.ศ. 2458 เปลี่ยนเป็นกรมพลตำรวจนครบาล) เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2445 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

มีลายพระหัตถ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของพระรายนุญาตใช้ตราประจำชาติสำหรับเจ้ากรมตำรวจเป็นรูปเทวดาเชิญพระแสงดาบเขนและพระแสงดาบเขนและโล่ ซึ่งจะใช้เป็นตราประจำตำแหน่งเจ้ากรมตำรวจ ตราประจำที่มุมขง และเป็นตราประจำเอกสารราชการสำหรับกรมตำรวจ ต่อมา เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2445 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชานุญาต โปรดเกล้าฯ ให้ใช้ตราประจำชาติเป็นรูปเทวดาเชิญพระแสงดาบใจเพชร สำหรับตำแหน่งเจ้ากรมตำรวจแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ธงประจำตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาตินั้นใช้ประดับแทนตรวจแถวกองเกียรติยศ เนื่องในโอกาสที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติขึ้นแทนรับความเคารพหรือตรวจพลสวนสนามใช้ประดับที่หน้ารถตรวจพลสวนสนาม และใช้เป็นตราประทับแทนตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ต่อมา เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2475 ได้มีประกาศให้เปลี่ยนตราตำแหน่งในกรมตำรวจจากเดิม ให้ใช้ชื่อใหม่เป็น อธิบดีกรมตำรวจ ส่วนรูปตราคงเดิม ต่อมา มีพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2541 ส่งผลให้ชื่อ “กรมตำรวจ” เปลี่ยนเป็น “สำนักงานตำรวจแห่งชาติ” ตำแหน่ง “อธิบดีกรมตำรวจ” เปลี่ยนเป็น “ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ”⁹

ปัจจุบัน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ ในการรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย และมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่อื่น ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁰ โดยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ได้แบ่งส่วนราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังต่อไปนี้¹¹

⁹ ตำรวจภูธรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์, “ประวัติและความเป็นมาตำรวจไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2560, จาก http://www.kuiburi.police7.go.th/index.php?option=com_content&task=view&id=64&Itemid=1

¹⁰ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 6.

¹¹ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 มาตรา 4.

1. สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ วางแผนพัฒนาองค์กรและทรัพยากรทางการบริหาร อำนาจการ สั่งการ ควบคุม กำกับดูแล เร่งรัด ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งปวงของทุกหน่วยงานภายในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย โดยมีการแบ่งหน่วยงานออกเป็น สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ สำนักงานส่งกำลังบำรุง สำนักงานกำลังพล สำนักงานงบประมาณและการเงิน สำนักงานกฎหมาย และคดี สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ สำนักงานจเรตำรวจ และสำนักงานตรวจสอบภายใน

2. กองบัญชาการ และส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองบัญชาการ

กองบัญชาการ และส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองบัญชาการ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจนครบาลตำรวจภูธรภาค 1 – 9 ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด กองบัญชาการตำรวจสันติบาล สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานนายตำรวจราชสำนักประจำ สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กองบัญชาการการศึกษา โรงเรียนนายร้อยตำรวจ และโรงพยาบาลตำรวจ

2.1.2 ข้าราชการตำรวจ

“ข้าราชการตำรวจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งหรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย¹²

ปัจจุบัน ข้าราชการตำรวจ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการตำรวจประเภทมียศ และข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ดังนี้

2.1.2.1 ข้าราชการตำรวจประเภทมียศ

ข้าราชการตำรวจประเภทมียศ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ลักษณะ 4 มีหลายยศตามลำดับ ดังต่อไปนี้¹³

¹² พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 4.

¹³ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 24.

- 1) พลตำรวจเอก
- 2) พลตำรวจโท
- 3) พลตำรวจตรี
- 4) พันตำรวจเอก
- 5) พันตำรวจโท
- 6) พันตำรวจตรี
- 7) ร้อยตำรวจเอก
- 8) ร้อยตำรวจโท
- 9) ร้อยตำรวจตรี
- 10) ดาบตำรวจ
- 11) จำสับตำรวจ
- 12) สิบตำรวจเอก
- 13) สิบตำรวจโท
- 14) สิบตำรวจตรี

ทั้งนี้ ว่าที่ยศใดให้ถือเสมือนยศนั้น และถ้าผู้ซึ่งมียศตำรวจเป็นหญิง ให้เติมคำว่า “หญิง” ท้ายยศตำรวจนั้นด้วย

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ยังได้กำหนดชั้นของข้าราชการตำรวจไว้ดังต่อไปนี้¹⁴

- 1) ชั้นสัญญาบัตร ได้แก่ ผู้มียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป
 - 2) ชั้นประทวน ได้แก่ ผู้มียศสิบตำรวจตรี สิบตำรวจโท สิบตำรวจเอก จำสับตำรวจ และดาบตำรวจ
 - 3) ชั้นพลตำรวจ ได้แก่ พลตำรวจสำรอง
- พลตำรวจสำรอง คือ ผู้ที่ได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจ โดยได้รับการคัดเลือกหรือสอบแข่งขันเข้ารับการศึกษอบรมในสถานศึกษาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจประเภทมียศ
- 1) การแต่งตั้งยศตำรวจชั้นสัญญาบัตร
- การแต่งตั้งยศตำรวจชั้นสัญญาบัตร กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ตร.¹⁵ และให้ทำโดยประกาศพระบรมราชโองการ และการแต่งตั้ง

¹⁴ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 25.

ยศตำรวจชั้นสัญญาบัตรเป็นกรณีพิเศษ อาจกระทำได้โดยประกาศพระบรมราชโองการ และในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งยศตำรวจชั้นสัญญาบัตร จะแต่งตั้ง ว่าที่ยศตำรวจชั้นสัญญาบัตรเป็นการชั่วคราวก็ได้ โดยให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้¹⁶ เป็นผู้แต่งตั้ง ตั้งแต่ว่าที่ยศพลตำรวจตรีขึ้นไป ให้นายกรัชมณฑลเป็นผู้แต่งตั้ง ตั้งแต่ว่าที่ยศร้อยตำรวจตรีขึ้นไป แต่ไม่สูงกว่าว่าที่ยศพันตำรวจเอก ให้ผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง

2) การแต่งตั้งยศตำรวจชั้นประทวน

การแต่งตั้งยศตำรวจชั้นประทวน กฎหมายกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บังคับบัญชาระดับผู้บัญชาการขึ้นไป ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้แต่งตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ตร. สำหรับการแต่งตั้งยศตำรวจชั้น ประทวนเป็นกรณีพิเศษ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กำหนดในกฎ ก.ตร.¹⁷

การถอดและการออกจากยศตำรวจชั้นต่าง ๆ

การถอดหรือการออกจากยศตำรวจชั้นสัญญาบัตร กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตาม ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้ทำโดยประกาศพระบรมราชโองการ¹⁸ ส่วนการให้ออก จากว่าที่ยศตำรวจชั้นสัญญาบัตร หรือการถอดหรือการออกจากยศตำรวจชั้นประทวน ให้ผู้มีอำนาจ แต่งตั้งข้าราชการยศดังกล่าว สั่งให้ออกจากว่าที่ยศนั้น ๆ ได้ตามระเบียบสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ¹⁹

2.1.2.2 ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

เนื่องจากข้าราชการตำรวจมีภารกิจทั้งในด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิดอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคง ของราชอาณาจักร ตลอดจนงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวก การพัฒนาบุคลากร และงานด้าน การแพทย์และการสาธารณสุข ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในบางตำแหน่งอาจไม่ จำเป็นต้องมียศ ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 114/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติม

¹⁵ ก.ตร. หมายถึง คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

¹⁶ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 26.

¹⁷ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 27.

¹⁸ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 28.

¹⁹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 29.

กฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557 บัญญัติให้ข้าราชการตำรวจอาจให้แบ่งเป็นข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศด้วยก็ได้ โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ดังนั้นในปัจจุบันจึงได้กำหนดให้มีข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศขึ้นตามความเหมาะสมและจำเป็นในการปฏิบัติงานบางประเภท²⁰ โดยการตราพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 กำหนดประเภทตำแหน่ง วิธีการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม การบรรจุ การแต่งตั้ง การบังคับบัญชา วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การโยกย้าย ระหว่างข้าราชการตำรวจประเภทมียศและข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ รวมทั้งการปรับยศ และปรับเงินเดือนเมื่อมีการโยกย้ายดังกล่าว ตลอดจนการอื่นตามที่จำเป็นไว้สำหรับข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ตำแหน่งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ มี 5 ประเภท ดังต่อไปนี้²¹

ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ และรองหัวหน้าส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในงานบริหารตามที่ ก.ตร. กำหนด

ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในงานอำนวยการตามที่ ก.ตร. กำหนด

ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.ตร. กำหนด เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น

ตำแหน่งประเภทการสอนหรือวิจัย ได้แก่ ตำแหน่งที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการสอนหรือวิจัย ในสถาบันการศึกษาหรือสถานศึกษาอื่นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามที่ ก.ตร. กำหนด

ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ตร. กำหนด

2. ระดับตำแหน่งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ²²

ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ระดับต้น และระดับสูง

ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ระดับต้น และระดับสูง

ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ และระดับทรงคุณวุฒิ

²⁰ หมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558.

²¹ พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 5.

²² พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 6.

ตำแหน่งประเภทการสอนหรือวิจัย จะแบ่งได้เป็นประเภทผู้สอนในสถาบันการศึกษา ซึ่งมีหลายระดับ ได้แก่ ระดับอาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์ ส่วนประเภทผู้สอนในสถานศึกษาอื่น จะแบ่งเป็นระดับครู ครูชำนาญการ ครูชำนาญการพิเศษ ครูเชี่ยวชาญ ครูเชี่ยวชาญพิเศษ

ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ระดับปฏิบัติงาน ระดับชำนาญงาน ระดับอาวุโส ระดับทักษะพิเศษ

ระดับตำแหน่งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ จะเทียบเท่ากับตำแหน่งใด ชั้นยศใด ของข้าราชการตำรวจประเภทมียศ กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ ก.ตร. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ โดยจำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงาน และจัดตำแหน่งในประเภทเดียวกัน และสายงานเดียวกันที่คุณภาพของงานเท่ากัน โดยประมาณเป็นระดับเดียวกัน แต่ต้องคำนึงถึง ลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ และคุณภาพของงานในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งให้ระบุชื่อ ตำแหน่งในสายงาน หน้าที่ความรับผิดชอบหลักและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งไว้ด้วย²³

3. การบรรจุ และการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

ผู้ที่ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ต้องมี คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้²⁴

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์
- 3) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 4) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- 5) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง
- 6) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด จะบรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้น โดยบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ส่วนการสอบแข่งขันและการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้

²³ พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 7 - 8.

²⁴ พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 9.

จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎ ก.ตร. โดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จะมีอำนาจกำหนด รายละเอียดเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน และเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน²⁵ นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามที่กฎหมายกำหนด²⁶ อาจคัดเลือกบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่ง โดยไม่ต้องดำเนินการสอบแข่งขันก็ได้ ในกรณีที่มีเหตุ ดังต่อไปนี้²⁷

1) มีวุฒิขาดแคลนตามที่ ก.ตร. กำหนด

2) ผู้ที่ขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขัน ได้ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ คณะกรรมการข้าราชการประเภทอื่น หรือส่วนราชการที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนหรือคณะกรรมการข้าราชการประเภทอื่น เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน

3) ผู้ได้รับทุนรัฐบาลไปศึกษาตามความต้องการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

4) กรณีที่มีเหตุพิเศษหรือเหตุผลความจำเป็นอื่นตามที่ ก.ตร. กำหนด

ผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ จะต้อง ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือน โดยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการทดลอง การประเมินการทดลอง การรายงานผลการทดลอง และการยกเว้นไม่ต้องทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ รวมทั้งการสั่งให้ออกจากราชการอันเนื่องมาจากการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. และในกรณีที่ผู้ใดถูกสั่งให้ ออกจากราชการระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ให้ถือว่าผู้นั้นเคยเป็นข้าราชการตำรวจ ประเภทไม่มียศ แต่ในกรณีดังกล่าวนี้จะไม่กระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือการ

²⁵ พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 10.

²⁶ พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 12.

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ให้ผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติเสนอรายชื่อต่อ ก.ตร. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้ผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทการสอนหรือวิจัยประเภทผู้สอน ในสถาบันการศึกษาระดับศาสตราจารย์ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนนายร้อยตำรวจ

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งตาม (1) และ (2) ให้ผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

²⁷ พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 11.

รับเงินเดือน หรือผลประโยชน์อื่นที่ได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ผู้นั้นทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ²⁸

การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศให้ดำรงตำแหน่งในสายงานที่ไม่มีกำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง จะกระทำมิได้ และผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศตำแหน่งใด ต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น ก.ตร. อาจอนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ที่มีคุณสมบัติต่างไปจากคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งก็ได้²⁹

นอกจากนี้ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศตามที่กฎหมายกำหนด ยังมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในกรณีดังต่อไปนี้ด้วย ได้แก่³⁰

1) กรณีการโอนข้าราชการซึ่งไม่ใช่ข้าราชการตำรวจ หรือการโอนข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศก็ได้ ยกเว้นข้าราชการการเมือง สำหรับข้าราชการซึ่งอยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติงาน จะกระทำได้เมื่อเจ้าตัวสมัครใจ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องการจะรับโอนผู้นั้น โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติทำความตกลงกับผู้มีอำนาจสั่งบรรจุของส่วนราชการหรือหน่วยงานสังกัดเดิม ซึ่งในกรณีนี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะพิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ทางราชการตำรวจจะได้รับ

2) การกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ซึ่งถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใด ๆ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญเหมือนเต็มเวลาราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ถ้าผู้นั้นขอกลับเข้ารับราชการภายในกำหนดเวลาที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ข้าราชการตำรวจซึ่งออกจากราชการไปแล้ว และไม่ใช้กรณีออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ถ้าสมัครเข้ารับราชการ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องการที่จะรับผู้นั้นเข้ารับราชการ และข้าราชการซึ่งไม่ใช่ข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการ หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งออกจากราชการหรือออกจากงานไปแล้ว แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมือง

²⁸ พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 13.

²⁹ พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 14 และ 15.

³⁰ พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 16.

ข้าราชการซึ่งออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติงาน ถ้าสมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และเมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นสมควรรับบุคคลนั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะพิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ทางราชการตำรวจจะได้รับ

การโยกย้ายหรือการเลื่อนข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎ ก.ตร. แต่การโยกย้ายข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศผู้นั้น และการโยกย้ายข้าราชการตำรวจประเภทมียศเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ให้กระทำได้เมื่อเจ้าตัวสมัครใจ โดยการกำหนดตำแหน่ง ระดับตำแหน่ง และอัตราเงินเดือน เมื่อมีการดำเนินการดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. ส่วนการโยกย้ายข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการตำรวจประเภทมียศจะกระทำมิได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร. ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ และต้องแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าตำแหน่งเดิมและรับอัตราเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าอัตราเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิม ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. นอกจากนี้ ในกรณีที่ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแล้ว หากภายหลังปรากฏว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้งผู้นั้นให้กลับไปดำรงตำแหน่งตามเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทเดียวกันและระดับเดียวกันโดยพลัน แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับหรือมีสิทธิจะได้รับอยู่ก่อนได้รับคำสั่งให้กลับไปดำรงตำแหน่งตามเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทเดียวกันและระดับเดียวกัน สำหรับการรับเงินเดือน สิทธิและประโยชน์ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปดำรงตำแหน่งตามเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทเดียวกันและระดับเดียวกันตามที่กฎหมายกำหนดนั้น จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ตร. กำหนด แต่ในกรณีที่ไม่สามารถแต่งตั้งให้กลับไปดำรงตำแหน่งตามเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทเดียวกันและระดับเดียวกันได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ ก.ตร. พิจารณาเป็นการเฉพาะราย³¹

³¹ พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 17 - 19.

2.1.3 แนวคิดในการตราพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558

สำหรับแนวคิดในการตราพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 นั้น เนื่องจากข้าราชการตำรวจที่มีหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวก การพัฒนาบุคลากร และงานด้านการแพทย์และการสาธารณสุข ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในบางตำแหน่งอาจไม่จำเป็นต้องมียศ ซึ่งประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 114/2557³² เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติให้ยกเลิกความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 8 ข้าราชการตำรวจอาจให้แบ่งเป็นข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศด้วยก็ได้ โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ข้าราชการตำรวจตำแหน่งใดหรือปฏิบัติหน้าที่ใด จะเป็นข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้กำหนดประเภท ตำแหน่ง วิธีการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การบรรจุ การแต่งตั้ง การบังคับบัญชา วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การโยกย้ายระหว่างข้าราชการตำรวจประเภทมียศ และข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ รวมทั้งการปรับยศและปรับเงินเดือนเมื่อมีการโยกย้ายดังกล่าว ตลอดจนการอื่นตามที่จำเป็น

การกำหนดอัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่ง การรับและการจ่ายเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศสำหรับตำแหน่งแต่ละประเภทให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มาใช้บังคับโดยอนุโลมตามลักษณะของประเภทตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ไม่มีผลกระทบฐานะของข้าราชการตำรวจที่มียศอยู่แล้วในวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ”

ดังนั้น สถานิติบัญญัติแห่งชาติจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22³³ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงสมควรกำหนดให้มีข้าราชการตำรวจประเภทไม่มี

³² ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 114/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557

³³ มาตรา 22 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ และพระราชอำนาจในการอื่นตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ยศขึ้นตามความเหมาะสมและจำเป็นในการปฏิบัติงานบางประเภท อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้ขึ้น

2.2 โทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย

วินัยข้าราชการ หมายถึง กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่วางหลักขึ้นมาเป็นกรอบควบคุมให้ ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ และกำหนดแบบแผนความประพฤติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการ ประพฤติปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยกำหนดให้ข้าราชการวางตัวให้ เหมาะสม เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรข้าราชการ เพื่อส่งผลอันสูงสุดให้ข้าราชการจัด ระเบียบการดำเนินชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น อันเป็นกลไกสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเจริญของ ประเทศชาติบ้านเมืองต่อไป³⁴ ส่วนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ เป็นกระบวนการทั้งหลาย ที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย เมื่อข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย รวมทั้งการ ดำเนินการต่าง ๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณา ซึ่งได้แก่ การสืบสวน การสอบสวน การตั้งเรื่อง กล่าวหา การให้พยาน การให้ออกไว้ก่อน การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ ตลอดจน การลงโทษเพื่อให้มีจุดหมายเพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยยุติธรรมและเหมาะสมกับความผิด ซึ่งเป็นไปโดยสุจริต³⁵

วินัยข้าราชการเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้งานของทางราชการซึ่งเป็นงานด้านบริการ สาธารณะแก่ประชาชนบรรลุถึงความต้องการของประชาชน เพื่อให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีความสุข ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง วินัยจึงเป็นเครื่องมือในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา หรือหน่วยงาน หากจะให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง การใช้มาตรการทั้งหลายเพื่อจูงใจให้คนในองค์กรปฏิบัติงาน โดยนัยนี้ การใช้วินัยเป็นเครื่องมือ ในการบริหารงานบุคคลจึงอาจดำเนินการได้ทั้งทางบวก (Positive) และทางลบ (Negative) แต่โดยทั่วไปเรามักเข้าใจวินัยในเชิงลบหรือการใช้วินัยในทางลบมากกว่า กล่าวคือ เมื่อกล่าวถึง วินัย ผู้คนโดยทั่วไปก็เข้าใจในทันทีว่าคือ ข้อห้าม หรือข้อกำหนดให้ทุกคนต้องปฏิบัติตาม และถ้ามี การกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือละเว้นการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ให้ต้องปฏิบัติก็จะถูกลงโทษ³⁶

³⁴ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ พลเรือน,” ใน เอกสารความรู้ สดร. ลำดับที่ 14, จัดพิมพ์โดย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร, 2554: น. 11

³⁵ ประวิณ ณ นคร, คู่มือการศึกษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2528), น. 102.

³⁶ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, น. 16.

วัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัย

ประวีณ ฅ นคร ได้กล่าวถึงการลงโทษทางวินัยว่ามีจุดมุ่งหมายสำคัญ 4 ประการ ดังนี้³⁷

1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน โดยข้าราชการต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ เมื่อปรากฏว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัย ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยหรือปฏิบัติโดยไม่บริสุทธิ์ใจ ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปราบผู้กระทำผิด และปรามไว้ไม่ให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง

2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ โดยต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมและไม่เป็นไปโดยพยาบาทหรือโทสะจริต การลงโทษโดยจับพละน เป็นธรรมเสมอหน้า และโดยเหมาะสม ทำให้ข้าราชการโดยส่วนรวมมีความระมัดระวังในการรักษามาตรฐานความประพฤติ และรู้สึกว่ามีความเป็นธรรมในราชการ

3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตัวให้ดีขึ้น การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดควรจะทำให้ผู้นั้นรู้ เข้าใจ และยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำนั้น และเป็นการจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ ถ้าข้าราชการมีระเบียบวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานโดยสม่ำเสมอก็จะเป็นการรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชน เมื่อหน่วยงานใดมีผู้กระทำผิดวินัยก็จำเป็นต้องมีการลงโทษทางวินัย เพื่อรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า จุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการที่ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดในกรณีใดหรือไม่ เพื่อให้ได้ความจริง และยุติธรรมตามกระบวนการทางนิติธรรม หากมีผู้กระทำผิดจะต้องได้รับการลงโทษเป็นไปโดยเหมาะสมกับกรณีความผิด และเพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยสุจริต³⁸

³⁷ ประวีณ ฅ นคร, คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยพิมพ์, 2531), น. 254.

³⁸ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 34, น. 12.

2.3 หลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงหลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และจะได้อธิบายถึงหลักการอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษทางวินัย ดังนี้

2.3.1 หลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่สำคัญประการหนึ่ง ที่อาจแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้หมดสิ้นไป ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น มีความมุ่งหมาย 3 ประการ ดังนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง และเพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล³⁹

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ได้อธิบายเรื่องระบบการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองหรือระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ในคำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า⁴⁰ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นเป็นการให้สิทธิแก่เอกชนที่จะขอให้มีการพิจารณาทบทวนได้ โดยอาจจะเป็นการทบทวนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น และในการพิจารณาอุทธรณ์สามารถพิจารณาได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเหมาะสม⁴¹ แต่ถ้าเป็นการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ก็ต้องพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนั้นว่ากฎหมายให้ทบทวนได้เพียงใด

ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทย มีอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ทั้งการอุทธรณ์แบบบังคับและการอุทธรณ์แบบไม่บังคับ ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้มี “การอุทธรณ์บังคับ” ไว้ตามมาตรา 44 ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสแก้ไขหรือเยียวยาปัญหาของตนเองและทำให้ข้อพิพาทที่จะไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินัยจรรยาบรรณมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

1) ระบบอุทธรณ์ปกติ

การจัดองค์กรทางปกครองส่วนใหญ่มักจะเป็นไปโดยมีสายการบังคับบัญชาและมีหัวหน้าองค์กรเป็นผู้รับผิดชอบดูแลทั่วไปทั้งองค์กร ผลจากการนี้ทำให้เกิดระบบอุทธรณ์ปกติขึ้น เพราะเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินงานทางปกครองไปให้ถูกต้องตามกฎหมาย เรื่องใดหากผิดกฎหมาย

³⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), น. 106.

⁴⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จักรวรรดิพิมพ์, 2540), น. 382.

⁴¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 46.

เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเองหรือผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นก็ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือให้เกิดผลดีแก่การงานที่ตนรับผิดชอบ ดังนั้น โดยระบบการปกครองเช่นนี้เอกชนคนใดไม่ว่าจะเกี่ยวข้องหรือไม่ก็อาจอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้ หรือจะอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามหน้าที่กระทำการในหน้าที่ให้ถูกต้อง สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม จะเป็นไปตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งจะพิจารณาบททวนได้ทั้งในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองก็ได้⁴²

การอุทธรณ์ปกตินี้ไม่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีการไว้โดยเฉพาะ จึงอาจกระทำได้โดยไม่มีรูปแบบจะกระทำด้วยวาจาหรือหนังสือก็ได้ และจะเขียนหนังสืออุทธรณ์เช่นใดก็ได้ การอุทธรณ์ปกตินี้เป็นระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ คู่กรณีจะอุทธรณ์หรือไม่ก็ได้ และขณะเดียวกันจะอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้ สำหรับในประเทศที่ถือว่าไม่มีอายุความ เพราะการงานอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง เมื่อใดฝ่ายปกครองทราบว่าการทำงานไปไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามความรับผิดชอบในหน้าที่ (คำสั่งทางปกครองอาจชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม) ก็สมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงกำหนดว่าเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเมื่อใดก็ได้ แม้จะพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ (ไม่ว่าจะเป็นระบบบังคับหรือไม่บังคับ) หรือโต้แย้งในชั้นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมาแล้วก็ตาม โดยการจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือไม่ จะพึงเล็งในประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ⁴³

2) ระบบอุทธรณ์บังคับ

ระบบการอุทธรณ์บังคับจะกำหนดให้คู่กรณีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนโดยถือเป็นขั้นตอนตามกฎหมายขั้นตอนหนึ่งก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง หากไม่ดำเนินการจะฟ้องคดีปกครองไม่ได้ การไม่อุทธรณ์ในระบบนี้จึงทำให้ขาดสิทธิที่จะดำเนินการต่อไปในชั้นการพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง⁴⁴

⁴² อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 40, น. 384 - 385.

⁴³ เพิ่งอ้าง

⁴⁴ เพิ่งอ้าง, น. 386.

ระบบอุทธรณ์บังคับ ยังแบ่งออกเป็นระบบการอุทธรณ์บังคับทั่วไป และระบบการอุทธรณ์บังคับเฉพาะ

2.1) ระบบการอุทธรณ์บังคับทั่วไป

การอุทธรณ์บังคับทั่วไปเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ใช้บังคับในกรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้⁴⁵ ซึ่งมีผลทางกฎหมาย คือ ในทุกกรณีหากไม่มีกฎหมายบังคับเป็นอย่างอื่นก็จะต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามมาตราที่เสมอ การข้ามขั้นตอนหรือการไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดจะทำให้ไม่มีสิทธินำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง

การอุทธรณ์บังคับทั่วไป ซึ่งได้แก่ “การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง” นี้จะใช้กับการโต้แย้ง “คำสั่งทางปกครอง” เท่านั้น ส่วน “กฎ” “สัญญาทางปกครอง” และ “ความรับผิดชอบละเมิด” ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ ด้วยเหตุผล คือ “กฎ” นั้นเป็นเรื่องที่ยังไม่เกิดผลบังคับโดยตรงกับสิทธิหน้าที่ของบุคคลในกรณีที่กฎนั้นจะมีการนำมาใช้เป็นฐานของคำสั่งทางปกครองและจะสร้างความเสียหายหรืออาจจะเสียหายต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เช่นนี้ก็อาจโต้แย้งความสมบูรณ์ของ “กฎ” ดังกล่าวนั้นได้ด้วยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรง⁴⁶

2.3.2 การอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย

หลักการอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษทางวินัย มีรากฐานแนวคิดมาจากหลักการพื้นฐานดังต่อไปนี้

1. หลักความยุติธรรม

หลักความยุติธรรม จะประกอบด้วยหลักการย่อย 4 หลักการ ได้แก่ หลักความได้สัดส่วน หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม และหลักความรวดเร็ว ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้⁴⁷

1) หลักความได้สัดส่วน หมายถึง การพิจารณาตามตัวบทกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดอย่างใดถือได้ว่าเป็นความผิดวินัยฐานใด โดยพิจารณาองค์ประกอบของกฎหมายว่าการกระทำนั้น ๆ เป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายแล้วหรือไม่ ถ้าไม่มีบท

⁴⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44.

⁴⁶ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 40, น. 387.

⁴⁷ จารุวรรณ ชูราสี, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557), น. 66 - 68.

กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดก็ไม่ถือว่าเป็นความผิด ถ้าครอบครัวประกอบความผิดก็ปรับบทความผิดไปตามนั้นและลงโทษ

2) หลักมโนธรรม หมายถึง การใช้วิจารณญาณของผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อย่างรอบคอบโดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้อง เหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น โดยอาศัยข้อเท็จจริงและพยานแวดล้อมประกอบ เพื่อให้เห็นความเป็นไปได้ในการกระทำความผิด การกระทำบางอย่างเข้าองค์ประกอบของความผิดแล้ว แต่ผู้กระทำความผิดอาจทำไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ก็ได้ ซึ่งผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องใช้หลักการนี้ควบคู่ไปกับหลักความได้สัดส่วน เช่น ถ้าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง การกำหนดโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนก็อยู่ในดุลยพินิจของผู้พิจารณานั้นเอง

3) หลักความเป็นธรรม เป็นหลักการที่ใช้ประกอบกับหลักในการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับการพิจารณาถึงระดับโทษที่ข้าราชการถูกลงโทษเช่นเดียวกับหลักมโนธรรม ใช้สำหรับผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษมากกว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเหมือนกัน ผู้กระทำต้องได้รับโทษเท่ากัน โดยไม่มีข้อยกเว้นใด เว้นแต่จะมีพฤติการณ์และเหตุผลในการกระทำความผิดที่แตกต่างกัน ย่อมได้รับโทษแตกต่างกัน โดยพิจารณาจากหลักการ ดังนี้

(1) ลักษณะของการกระทำความผิด ความผิดอย่างเดียวกัน บางลักษณะ พฤติการณ์อาจพิจารณาได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องลงโทษปลดออก หรือไล่ออก แต่บางลักษณะเป็นการกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงก็ได้

(2) ผลแห่งการกระทำผิด ความผิดอย่างเดียวกันอาจต้องกำหนดโทษต่างกัน เพราะผลแห่งการกระทำผิดทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือแก่ชื่อเสียงของราชการมากน้อยแตกต่างกัน

(3) คุณความดี ความผิดอย่างเดียวกันผู้มีประวัติการทำงานดี ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน อาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ที่เคยกระทำความผิดมาแล้ว ผู้กระทำความผิดในเรื่องเดียวกัน คนที่พยายามแก้ไขบรรเทาผลร้าย อาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ที่ไม่ได้พยายามทำเช่นนั้น

(4) การให้โอกาสแก้ไขความประพฤติ ถ้าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง อาจให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดที่จะแก้ไขความประพฤติอีกครั้ง โดยกำหนดโทษสถานเบาเพียงภาคทัณฑ์ หรือถ้าเป็นความผิดเล็กน้อย อาจงดโทษโดยให้ว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ แต่สำหรับคนที่เคยกระทำความผิดเช่นนั้นมาแล้วจะต้องลงโทษหนักกว่า⁴⁸

⁴⁸ เพิ่งอ้าง, น. 66 - 68.

(5) เหตุเบื้องหลังการกระทำ การกระทำผิดเพราะความจำเป็น ถูกบังคับ หรือเพราะถูกยั่วโทะสให้กระทำ อาจได้รับโทษน้อยกว่าการกระทำผิดเพราะตั้งใจกระทำก็ได้

(6) สภาพของผู้กระทำผิด เช่น การกำหนดโทษโดยคำนึงถึงเพศ อายุตัว อายุราชการ การศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ และสภาพทางส่วนตัวด้านอื่น ๆ ของผู้กระทำผิด ในความผิดอย่างเดียวกันอาจกำหนดโทษแตกต่างกันไปได้ หากสภาพของผู้กระทำผิดแตกต่างกัน

4) หลักความรวดเร็ว หรือความฉับพลันในการพิจารณา การที่ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยยอมทำให้ข้าราชการผู้นั้นต้องเสียสิทธิที่พึงมีพึงได้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือการปรับขึ้นเงินเดือน โอกาสในการโยกย้ายตำแหน่ง เป็นต้น รวมทั้งข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยนั้นเสียขวัญและกำลังใจในการทำงาน หากข้าราชการผู้นั้นใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้พิจารณาอุทธรณ์ก็ควรจะพิจารณาด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากหากปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยจริง ก็จะได้เร่งรีบเยียวยาแก้ไขความเสียหายได้ทัน แต่หากการพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปด้วยความชักช้า การเยียวยาแก้ไขก็ไม่สามารถกระทำได้ ประกอบกับหลักการที่ว่า ข้าราชการผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้น เป็นผู้ที่ยังไม่ได้รับการตัดสินว่าเป็นผู้มีความผิดย่อมมีโอกาสในการแสดงพยานหลักฐานที่แสดงได้ว่าตนเองบริสุทธิ์ สามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์นั้นต้องรวดเร็ว ไม่สร้างขั้นตอนยุ่งยากจนเกินไป ซึ่งหลักการนี้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45⁴⁹ ได้บัญญัติถึงเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ว่า การพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้แจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าด้วย และได้กำหนดเวลาในการพิจารณาไว้ด้วยว่าต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ซึ่งเป็นการที่ผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาทบทวนคำสั่งของตนเอง และไม่ให้ผู้บังคับบัญชาประวิงการพิจารณา ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้อุทธรณ์ได้⁵⁰

หลักการอุทธรณ์ ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงการอุทธรณ์ในกรณีการลงโทษทางวินัยของข้าราชการทั่วไป เปรียบเทียบกับกรณีการลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจ ดังนี้

1. การอุทธรณ์กรณีการลงโทษทางวินัยของข้าราชการทั่วไป
- การอุทธรณ์ กรณีข้าราชการ

⁴⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45.

⁵⁰ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47, น. 66 - 68.

ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือให้ออกจากราชการ สามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) โดยอุทธรณ์เป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

ก.พ.ค.มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ และให้ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องสามารถขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง โดยแต่ละครั้งต้องไม่เกิน 60 วัน

ก.พ.ค. มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยสั่ง

1) กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

(1) ไม่รับอุทธรณ์: เช่น อุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลา ผู้อุทธรณ์มิใช่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

(2) ยกอุทธรณ์: เมื่อเห็นว่าคำสั่งลงโทษดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระดับ

โทษเหมาะสมแล้ว

(3) ยกเลิกคำสั่ง และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง: เมื่อเห็นว่าคำสั่งลงโทษดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(4) ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง: เมื่อเห็นว่าคำสั่งดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและผู้อุทธรณ์ควรได้รับโทษเบาลง แต่ถ้าเห็นว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะลดโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้

(5) ยกโทษ: เมื่อเห็นว่าคำสั่งดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมาย และเห็นว่ากรกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย

(6) แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้ถูกต้องเหมาะสม: เมื่อเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม

2) กรณีอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ

(1) ยกอุทธรณ์: เมื่อเห็นว่าคำสั่งให้ออกจากราชการได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและเหมาะสมแก่กรณีแล้ว

(2) ยกเลิกคำสั่ง และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง: เมื่อเห็นว่าคำสั่งให้ออกจากราชการได้ดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และเห็นว่ายังไม่มีเหตุที่จะให้ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการ

(3) แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้ถูกต้องเหมาะสม: เมื่อเห็นว่าข้อความในคำสั่งให้ออกจากราชการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม

ทั้งนี้ ก.พ.ค. มีอำนาจให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์หรือให้ดำเนินการ อื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ได้ตามระเบียบที่ ก.พ.ค.กำหนด แต่อย่างไรก็ตาม ก.พ.ค. จะสั่งเพิ่ม

โทษผู้อุทธรณ์ไม่ได้ แม้จะพิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์การกระทำผิดของผู้อุทธรณ์ร้ายแรงกว่าโทษที่ได้รับก็ตาม เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าสมควรเพิ่มโทษ ในกรณีเช่นนั้น ก.พ.ค. มีอำนาจวินิจฉัยให้เพิ่มโทษได้ เมื่อมีคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.แล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัย ภายใน 30 วัน นับแต่มีคำวินิจฉัย ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

การอุทธรณ์ กรณีลูกจ้างประจำ

ลูกจ้างประจำผู้ถูกลงโทษทางวินัย สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ โดยอุทธรณ์เป็นหนังสือถึงประธาน อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณี ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง โดย

- 1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.จังหวัด
- 2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กรม
- 3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี หรือปลัดกระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กระทรวง

อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยสั่ง

- (1) ยกอุทธรณ์: เมื่อเห็นว่าคำสั่งลงโทษถูกต้องเหมาะสมกับความผิดแล้ว
- (2) ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง: เมื่อเห็นว่าการลงโทษไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงควรได้รับโทษเบาลง
- (3) งดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือน: เมื่อเห็นว่าการลงโทษไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัย อย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ

(4) ยกโทษ: เมื่อเห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้อง และเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย

เมื่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้น และเมื่อได้ดำเนินการตามมติแล้ว ให้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว กรณีลูกจ้างประจำถูกสั่งให้ออกจากราชการ ไม่มีบทบัญญัติให้ผู้อุทธรณ์ได้เช่นข้าราชการ ในกรณี

ลูกจ้างประจำถูกสั่งให้ออกจากราชการอาจอุทธรณ์คำสั่งได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การอุทธรณ์ กรณีพนักงานราชการ

กรณีพนักงานราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย ไม่ได้มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้โดยเฉพาะ จึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้ พนักงานราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษ ผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานราชการ คือ หัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดีหรือเทียบเท่า และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างพนักงานราชการ

ผู้ออกคำสั่งลงโทษ พิจารณาอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่รับอุทธรณ์ โดยมีอำนาจ ดังนี้

1) ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง: เมื่อเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

2) รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์: เมื่อไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับรายงาน

ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัย คือ

1) ปลัดกระทรวง ในกรณีที่อธิบดีหรือเทียบเท่า และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

2) รัฐมนตรี ในกรณีที่ปลัดกระทรวงเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

กล่าวโดยสรุป ขั้นตอนเมื่อถูกลงโทษทางวินัยแล้ว ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่ง หากพ้นกำหนดอุทธรณ์แล้วไม่ยื่นอุทธรณ์ถือว่ากรณีดังกล่าวสิ้นสุด หากยื่นอุทธรณ์แล้ว ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจผลการอุทธรณ์ก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่รับแจ้งผลการอุทธรณ์ หากพ้นกำหนดยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วไม่ยื่นถือว่ากรณีดังกล่าวสิ้นสุด และหากศาลปกครองมีคำพิพากษาอย่างไรแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่พึงพอใจตามคำพิพากษาก็ยังมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษานั้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

2. การอุทธรณ์กรณีการลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจ

ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ อาจอุทธรณ์คำสั่งได้ภายใต้หลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้⁵¹

1. ให้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง
2. ในกรณีผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการถึงแก่ความตายไปก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ ทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของผู้นั้นมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งแทนได้ภายใต้กำหนดระยะเวลาตาม ข้อ 1

3. การใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ปลดออก หรือไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.ตร.

4. การใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักยาม กักขัง หรือตัดเงินเดือน

4.1 ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ รอง ผบก. หรือเทียบเท่าลงมา เป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ดำรงตำแหน่ง ผบก.หรือเทียบเท่า ที่เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้สั่งลงโทษ

4.2 ผู้ดำรงตำแหน่ง รอง ผบช. หรือเทียบเท่าลงมา ถึง ผบก. หรือเทียบเท่าเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ดำรงตำแหน่ง ผบช. หรือเทียบเท่าที่ เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้สั่งลงโทษ

4.3 ผู้ดำรงตำแหน่ง ผบก. หรือเทียบเท่าของ บก. ที่ขึ้นตรงต่อสำนักงาน ผบ.ตร. เป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ผบ.ตร.

4.4 ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ รอง ผบ.ตร. หรือเทียบเท่าลงมาถึง ผบช. หรือเทียบเท่า เป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ผบ.ตร.

4.5 ผบ.ตร. เป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.ตร.

5. การยื่นหนังสืออุทธรณ์

5.1 การยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ ให้ทำหนังสือถึงผู้บังคับบัญชานั้นพร้อมกับสำเนารับรองถูกต้อง 1 ฉบับ โดยให้ยื่นที่ส่วนราชการของผู้บังคับบัญชานั้น

5.2 การยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อ ก.ตร.

⁵¹ กองอุทธรณ์ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ, “การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2560, จาก <http://www.govesite.com/utthonpolice/content.php?mcid=20151214224103ezRRX9k>

6. สิทธิของผู้อุทธรณ์

1) สิทธิในการขอแสดงการคัดด้วยวาจาของผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือสั่งให้ออกจากราชการ (ให้แสดงความประสงค์ในหนังสืออุทธรณ์นั้น หรือในกรณีที่ทำเป็นหนังสือต่างหากก็ต้องยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ยื่นหนังสืออุทธรณ์)

2) สิทธิขอตรวจ หรือคัดรายงานการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน หรือของผู้สืบสวนสอบสวน

3) สิทธิคัดค้านผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หรือกรรมการข้าราชการตำรวจผู้พิจารณาอุทธรณ์

4) สิทธิยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติม หรือส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมก่อนที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือ ก.ตร. พิจารณาอุทธรณ์ แต่ต้องไม่เกิน 60 วัน นับแต่วันยื่นอุทธรณ์ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ปรากฏพยานหลักฐานขึ้นภายหลังระยะเวลาดังกล่าว

5) สิทธิในการรับทราบคำแนะนำถึงสาระสำคัญของหนังสืออุทธรณ์ที่ถูกต้อง ครบถ้วน

6) สิทธิในการขอถอนอุทธรณ์ (ก่อนผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือ ก.ตร. พิจารณาวินิจฉัยเสร็จสิ้น)

7) สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งไม่รับพิจารณาอุทธรณ์ (อุทธรณ์คำสั่งภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งดังกล่าว)

8) สิทธิในการที่จะทราบเหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

9) สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาหรือ ผบ.ตร. สั่งเพิ่มโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการในทางที่เป็นโทษแก่ผู้อุทธรณ์

10) สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เหตุแห่งการคัดค้านผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หรือ ก.ตร.

1. รู้เห็นเหตุการณ์ในเรื่องที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ

2. มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ

3. มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้อุทธรณ์

4. เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดา กับผู้กล่าวหาหรือผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ

5. มีเหตุอื่นซึ่งอาจทำให้การพิจารณาเสียความเป็นธรรม

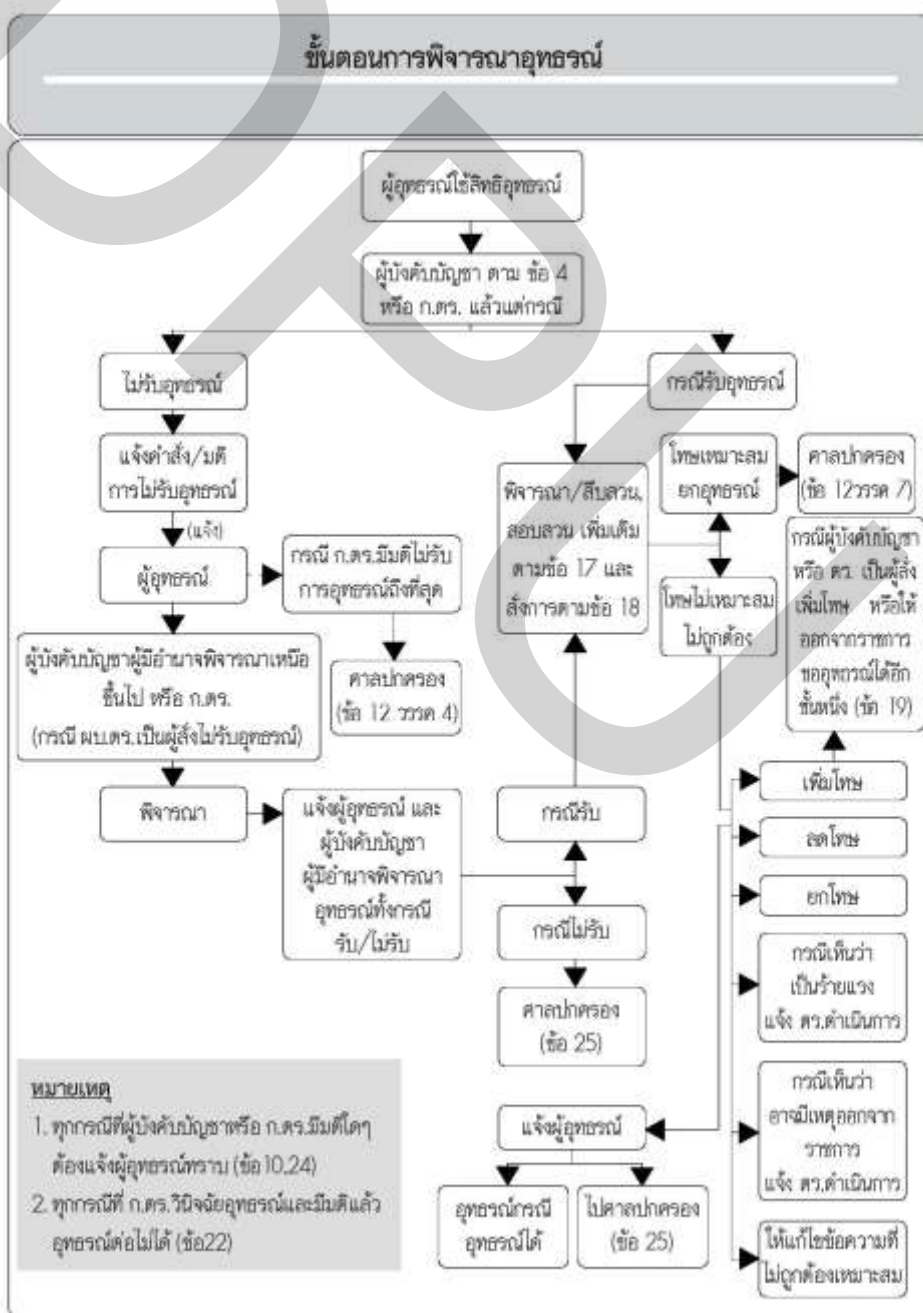
การคัดค้านผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หรือ ก.ตร.

1. ต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสืออุทธรณ์ หรือแจ้งเพิ่มเติมเป็นหนังสือ

2. ในกรณีที่เป็นการแจ้งเพิ่มเติม ต้องแจ้งก่อนผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือ ก.ตร. เริ่มพิจารณาอุทธรณ์

หลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณา

1. ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายใน 240 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็น



2.4 การคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

การรับรองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่เป็นคุณลักษณะประจำตัวตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละบุคคล (สิทธิมนุษยชน) หรือบรรดาสิทธิเสรีภาพที่ได้มาภายหลัง (สิทธิพลเมือง) เป็นหลักที่บรรดารัฐในระบอบเสรีประชาธิปไตยต้องธำรงไว้เป็นอุดมการณ์ในการปกครองประเทศ อุดมการณ์ที่ยึดมั่นในหลักความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของมนุษย์ มนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ มนุษย์แต่ละคนสามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ในแดนแห่งเสรีภาพของตน (Sphere of Individual Liberty) กล่าวคือ ภายในเขตแดนแห่งเสรีภาพของตนนั้นจะมีความเป็นอิสระ อิสระจากการแทรกแซงใด ๆ จากบุคคลอื่นแม้กระทั่งรัฐเองก็ตาม⁵²

2.4.1 ความหมายของสิทธิ

คำว่า “สิทธิ” นั้น หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้การรับรองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้ผู้เป็นเจ้าของสิทธิสามารถเรียกร้อง ให้ผู้อื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะเป็นคนหนึ่งหรือหลายคนต้องกระทำการบางอย่างให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เป็นเจ้าของสิทธินั้น⁵³

หากพิจารณาตามความหมายทั่วไป คำว่า “สิทธิ” จะหมายถึง “อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย แต่หากพิจารณาความหมายของ “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” นั้น จะถือว่าเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน (das subjective oeffentliche Recht)” หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องให้รัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายถึง การให้หลักประกันในทางหลักการ (die institutionellen Garantien) ซึ่งหมายถึง การมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น มุ่งคุ้มครอง “กรรมสิทธิ์” หรือ “เสรีภาพทางวิชาการ” เป็นต้น ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิ

⁵² เกียรติศักดิ์ บัวมาศ, “การได้รับการปฏิบัติในเชิงสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังเรือนจำ จังหวัดเลย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏเลย, 2547), น. 55 - 56.

⁵³ ภูริชญา วัฒนรุ่ง, ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 203.

ที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ⁵⁴

นอกจากนี้ มีนักวิชาการทางกฎหมายหลายคน ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้ ดังนี้

รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ได้อธิบายว่า

“สิทธิ หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้”

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายว่า⁵⁵

“สิทธิ” มีสองความหมาย ได้แก่

ความหมายแรก เป็นการพิจารณาจากอำนาจของผู้ทรงสิทธิ ซึ่ง สิทธิ จะหมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง และ

ความหมายที่สอง เป็นการพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของสิทธิ ซึ่ง สิทธิ จะหมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้ อันเป็นแนวความคิดของ Jhering

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ ได้อธิบายว่า⁵⁶

“สิทธิ” (Rights) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการ เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ ฯลฯ เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายว่า⁵⁷

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่จะให้ผู้อื่นกระทำหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างตามที่เรามีสิทธิอันเป็นการบังคับคนอื่นต้องกระทำตามสิทธิของเรา แต่ไม่ว่าจะเป็นสิทธิหรือเสรีภาพ ต่างก็ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายสูงสุด

⁵⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), น. 48.

⁵⁵ หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพริก, 2545), น. 225 - 226.

⁵⁶ วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), น. 16.

⁵⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น. 348.

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล ให้ความหมายของว่า⁵⁸

“สิทธิ” หมายถึง ประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ และที่เป็นนามธรรม ถ้ากฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองสิทธิใด ก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพสิทธิซึ่งกันและกันด้วย

ศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เครืองาม⁵⁹ ได้ให้คำจำกัดความว่า

“สิทธิ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย”

2.4.2 ประเภทของสิทธิ

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ทั้งโดยชัดแจ้งและโดยปริยาย อาจจำแนกแยกประเภทได้ตามหลักเกณฑ์ต่างกันอย่างน้อย 3 ลักษณะ⁶⁰ ดังนี้

1) สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามเนื้อหา

สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามเนื้อหา เป็นการพิจารณาจากวัตถุประสงค์แห่งสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งอาจจำแนกออกได้ 6 ประเภท ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิและเสรีภาพทางความคิดและการแสดงออก สิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจและสังคม สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิและเสรีภาพในทางการเมือง และสิทธิและเสรีภาพในการที่จะได้รับปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

2) สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามการเกิด

การพิจารณาการเกิดของสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ สิทธิมนุษยชน เป็นไปตามปรัชญาเชิงอุดมคติของสำนักกฎหมายธรรมชาติ และสิทธิของพลเมือง เป็นสิทธิการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ จะมีได้เฉพาะเมื่อเกิดรัฐขึ้นแล้ว และถือกันว่าสิทธิของพลเมืองเป็นสิทธิและเสรีภาพสืบเนื่องต่อมาจากสิทธิมนุษยชน

⁵⁸ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง สิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: องค์การคำครุสภา, 2543), น. 7 - 8.

⁵⁹ วิญญู เครืองาม, “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” สู่สิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), น. 28.

⁶⁰ อุดม รัฐอมฤต, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด นานาสิ่งพิมพ์, 2544), น. 88 - 89.

3) สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามอาการที่ใช้

สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้แยกได้ 2 ประการ คือ สิทธิและเสรีภาพในทางความคิด และสิทธิและเสรีภาพในการกระทำ

สิทธิเสรีภาพในทางความคิด ถือได้ว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพที่มีลักษณะสมบูรณ์ (Absolute) และเป็นคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น การกระทำหรือละเว้นการกระทำของรัฐประการใด ๆ อันจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวย่อมไม่สามารถกระทำได้ ส่วนสิทธิและเสรีภาพในการกระทำ เป็นสิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเคลื่อนไหวส่วนต่าง ๆ ของร่างกายตามที่ได้คิดและตกลงใจเอาไว้ ดังนั้น จึงได้แก่บรรดาสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายประการอื่น นอกเหนือไปจากสิทธิและเสรีภาพในทางความคิด ซึ่งการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าว อาจจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของผู้อื่นหรือสังคมได้ ไม่น่าก็น้อย ดังนั้น รัฐจึงต้องจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิประเภทนี้ของราษฎร เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ไปในทางที่จะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือต่อประโยชน์ส่วนรวม⁶¹

2.4.3 การคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรม หมายถึง กลไกและกระบวนการ หรือขั้นตอนที่รัฐใช้กฎหมาย เป็นเครื่องมือในการควบคุมความประพฤติและจัดการข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของคนในสังคม เพื่อสร้างให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมและรวมถึงการคุ้มครองส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมจึงเป็นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่ง ในการนำเอาหลักการและบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาใช้เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม จึงเป็นรากฐานสำคัญที่รัฐจักต้องรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นที่ยืนยันถึงการเคารพและให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมนี้ ผู้เขียน ได้ศึกษาถึงสิทธิตามที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

1. สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้ ดังนี้

⁶¹ เพิ่งอ้าง, น. 89 - 90.

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้ ดังนี้

(1) บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม⁶²

(2) ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้⁶³

(3) ผู้ถูกควบคุม คุมขัง หรือจำคุก ย่อมมีสิทธิพบและปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัว⁶⁴

(4) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว และเป็นธรรม ในชั้นสอบสวนผู้ต้องหาสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจ เข้าฟังการสอบปากคำตนได้⁶⁵

(5) ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความให้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่ผู้ถูกควบคุมหรือคุมขังไม่อาจจัดหาทนายความได้ รัฐต้องให้ความช่วยเหลือโดยจัดหาทนายความให้โดยเร็ว⁶⁶

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของบุคคลไว้ ดังต่อไปนี้

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30.

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 33.

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 239 วรรคสาม.

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 241.

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 242 วรรคหนึ่ง.

(1) บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม⁶⁷

(2) บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้⁶⁸

- 1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง
- 2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง
- 3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม
- 4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง
- 5) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ
- 6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ
- 7) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบ

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30.

⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40.

พยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

(3) “รัฐต้องดำเนินการตามแนวทางนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้⁶⁹

1) คู่มือให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่าง ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม และทั่วถึง ส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน และจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมและการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

2) คຸ້ມครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน”

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

สืบเนื่องจากการที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยคณะทหารและตำรวจ ได้นำความกราบบังคมทูลว่า ได้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองขึ้นในกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ใกล้เคียงต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน จนลุกลามไปสู่แทบทุกภูมิภาคของประเทศ ประชาชนแตกแยกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ขาดความสามัคคีและมีทัศนคติไม่เป็นมิตรต่อกัน บางครั้งเกิดความรุนแรง ใช้กำลังและอาวุธสงครามเข้าทำร้ายประหัตประหารกัน สวัสดิภาพ และการดำรงชีวิตของประชาชนไม่เป็นปกติสุข การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองชะงักงัน กระทบต่อการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการ การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล นับเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรงที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงจำเป็นต้องเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง (ยกเว้นความในหมวด 2 พระมหากษัตริย์) และได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะจัดทำขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต่อไป ซึ่งจากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกจับ ผู้ต้องหา หรือจำเลย ในกระบวนการยุติธรรม ไว้แต่เพียงว่า ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 81.

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้⁷⁰ ซึ่งหมายความว่า ในระหว่างที่มีการบังคับใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ฉบับนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ของบุคคลที่เป็นประชาชนชาวไทย ย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่เคยรับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2559 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2559 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้ในทำนองเดียวกัน ดังนี้

(1) บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม⁷¹

(2) บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำความผิดมิได้ ทั้งนี้ ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ และการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำมิได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี นอกจากนี้ ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้⁷²

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4.

⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2559 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27.

⁷² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2559 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 29.

(3) รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร นอกจากนี้ รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือ ครอบงำใด ๆ และรัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้ หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทุนความให้⁷³

⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2559 และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย ของข้าราชการ ในต่างประเทศและประเทศไทย

ในบทนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยในต่างประเทศ โดยแบ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) อันได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยในประเทศไทย อันได้แก่ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ อัตราทะลา และ การลงโทษ ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์ข่มขู่ กักขัง หรือตัดเงินเดือน พ.ศ. 2547 และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ดังนี้

3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยในต่างประเทศ

การศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย ในต่างประเทศในหัวข้อนี้ ผู้เขียน ได้ศึกษากฎหมายของประเทศต่าง ๆ โดยแบ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) อันได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) อันได้แก่ สหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ ซึ่งในต่างประเทศนั้นจะ ไม่มีการกำหนดประเภทของข้าราชการเหมือนในประเทศไทย ข้าราชการของต่างประเทศจะเป็นข้าราชการพลเรือนทั้งหมด ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

3.1.1 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ผู้เขียนขอกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

1. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ระบบวินัย และการลงโทษทางวินัยข้าราชการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Bundesdisziplinarordnung-BDO) ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้¹

1) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์นั้น ไม่ปรากฏว่ามีองค์กรกลางใดทำหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการ จะมีก็แต่เพียงศาลวินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยในบางกรณี

2) ความผิดทางวินัย

ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Bundesdisziplinarordnung-BDO) มีการกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการจำนวน 2 กลุ่ม คือ²

(1) ข้าราชการทั่วไป

ตามมาตรา 77 แห่งกฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์ (BBG) ได้กำหนดว่า ข้าราชการที่กระทำการอันเป็นการละเมิดหน้าที่ที่ผูกพันความเป็นข้าราชการถือว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ในส่วนการกระทำที่อยู่นอกขอบเขตหน้าที่ราชการนั้นจะเป็นความผิดวินัยได้ เฉพาะกรณีที่การกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเคารพและความน่าเชื่อถือต่อตำแหน่งหน้าที่หรือเกียรติของข้าราชการ โดยหน้าที่ของข้าราชการอาจแบ่งได้ออกเป็น 9 เรื่อง ดังนี้

ก. หน้าที่ทั่วไปของข้าราชการ

ข. หน้าที่ในการปฏิบัติตน

ค. ข้อจำกัดในการกระทำในนามของทางราชการ

ง. หน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการ

จ. การทำงานอื่นนอกเหนือจากงานราชการและการประกอบอาชีพหลังจากสิ้นสุดความเป็นข้าราชการ

ฉ. ข้อห้ามในการรับสิ่งของต่าง ๆ

ช. เวลาทำงาน

ซ. ที่พัก

ฅ. เครื่องแบบ

¹ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, “การปฏิรูประบบวินัย อุตสาหกรรม และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1,” (รายงานผลการวิจัย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 34 - 37.

² เพิ่งอ้าง, น. 34 - 37.

(2) ข้าราชการบำนาญ

มาตรา 77 แห่งกฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์ (BBG) ได้กำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญไว้ ดังนี้

ก. กระทำการอันเป็นการต่อต้านหลักการพื้นฐานของเสรีประชาธิปไตยในความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ข. เข้าไปมีส่วนร่วมในความพยายามที่มีความมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงอยู่หรือต่อความมั่นคงปลอดภัยของสหพันธ์รัฐ

ค. กระทำการละเมิดหน้าที่ในการรักษาความลับของราชการ ละเมิดข้อห้ามที่ห้ามประกอบอาชีพ หรือละเมิดข้อห้ามที่ห้ามมิให้รับสิ่งของ

3) โทษทางวินัย

ตามมาตรา 5 แห่งกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Bundesdisziplinarordnung-BDO) ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการทั่วไปไว้ 5 สถาน และข้าราชการบำนาญ 2 สถาน ดังนี้

โทษทางวินัยสำหรับข้าราชการทั่วไป ได้แก่

1. ภาคทัณฑ์
2. ปรับ
3. ลดเงินเดือน
4. ย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่มีสายงานเดียวกัน แต่มีขึ้นเงินเดือนลดลง
5. ให้ออกจากราชการ

ส่วนโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญ ได้แก่

1. ลดเบี้ยบำนาญ
2. ตัดสิทธิในการรับเบี้ยบำนาญ
- 4) กระทบการลงโทษทางวินัย

กระทบการลงโทษทางวินัยนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 กระทบการ คือ กระทบการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ และกระทบการพิจารณาแบบเป็นทางการ

(1) กระทบการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ³

ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดความสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดที่เป็นโทษทางวินัยหรือไม่นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นดำเนินการสอบสวนเพื่อให้เกิดความชัดเจนรวมถึงพิจารณาพฤติการณ์ที่มีความสำคัญที่จะนำไปสู่การลงโทษทางวินัยด้วย

³ Bundesdisziplinarordnung-BDO Article 26.

ในชั้นสอบสวน หากการสอบสวนจะไม่ใช่ไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะต้องเปิดโอกาสให้แก่ข้าราชการผู้นั้นได้มีโอกาสชี้แจงแสดงเหตุผลด้วย ก่อนการเปิดรับฟังความในครั้งแรก จะต้องให้ข้าราชการผู้นั้นทราบถึงข้อหาของเขาคด้วย และต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นทราบว่าตนอาจให้ความเห็น โดยวาจาหรือ โดยลายลักษณ์อักษรหรืออาจไม่แสดงความคิดเห็นใด ๆ ก็ได้ อย่างไรก็ตามต้องถามข้าราชการผู้นั้นด้วยว่าต้องการที่ปรึกษาหรือไม่

ผลการสอบสวนให้แจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นและอัยการสำหรับเรื่องวินัยของสหพันธ์ได้ทราบข้าราชการผู้นั้นอาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปได้ ให้หัวหน้าของหน่วยงานนั้นเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าจะให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปหรือไม่ หากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะลงโทษทางวินัยได้ ก็ให้ยุติการสอบสวนเสีย แต่การให้ยุติการสอบสวนไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปที่มีอำนาจลงโทษได้ หรือเจ้าหน้าที่ริเริ่มกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการอาจดำเนินการตามกระบวนการต่อไปได้

หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผลการสอบสวนเป็นกรณีที่จะสั่งลงโทษทางวินัยได้ ให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือให้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการได้ หรืออาจเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาลำดับสูงขึ้น ไปพิจารณาวินิจฉัยได้

คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกระบวนการนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษได้ 2 สถานเท่านั้น คือ โทษภาคทัณฑ์ หรือโทษปรับ

(2) กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

การเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการเริ่มต้นด้วยการเสนอเรื่องของเจ้าหน้าที่ริเริ่มเรื่องทางวินัย คำร้องในการเสนอเรื่องต่อศาลให้ส่งให้กับข้าราชการผู้นั้นและอัยการทางวินัยของสหพันธ์ด้วย

ในกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ แยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงกับส่วนที่เป็นการพิจารณาในศาล โดยมาตรา 41 BDO กำหนดให้มีศาลวินัยของสหพันธ์ขึ้นสำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ⁴

5) กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีองค์กรกลางในการทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์เป็นการเฉพาะ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นอำนาจของรัฐมนตรีประจำกระทรวงเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ โดยรัฐมนตรีมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของแต่ละกระทรวงและเป็นผู้รับผิดชอบทางการเมืองต่อนายกรัฐมนตรี

⁴ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, น. 34 - 36.

และรัฐสภาโดยตรง⁵ อำนาจของรัฐมนตรีประจำกระทรวงนั้น สามารถโอนอำนาจดังกล่าวไปยังหน่วยงานในลำดับรองลงมาได้ และในทางปฏิบัติก็มักจะมีการโอนอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไปยังหน่วยงานในลำดับรองลงมาเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐมนตรี ทั้งนี้ ข้าราชการผู้ใดประสงค์ใช้สิทธิอุทธรณ์จะต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่ตนประสงค์จะโต้แย้งเสียก่อน เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงจะส่งคำอุทธรณ์ต่อไปยังหน่วยงานวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ได้รับโอนอำนาจจากรัฐมนตรีประจำกระทรวง⁶

ในกระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ หากข้าราชการประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ให้โต้แย้งไปยังผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่งดังกล่าวภายใน 2 สัปดาห์ นับจากได้รับคำสั่งดังกล่าว และผู้บังคับบัญชาที่รับเรื่องจะต้องส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุด หรือผู้บังคับบัญชาที่มีการกำหนดให้มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องนั้น ๆ ภายใน 1 สัปดาห์

เมื่อได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์คำโต้แย้งของข้าราชการแล้ว หากข้าราชการผู้นั้นยังไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ก็อาจเสนอเรื่องไปยังศาลวินัยแห่งสหพันธ์ได้ภายในระยะเวลา 1 เดือน โดยศาลจะต้องเปิดโอกาสให้อัยการในเรื่องทางวินัยให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวด้วย

สำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ กฎหมายได้กำหนดไว้ว่าหากจะมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลวินัยของสหพันธ์ ก็ให้อุทธรณ์ไปยังศาลปกครองของสหพันธ์

2. สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ระบบการบริหารงานบุคคลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่มีรูปแบบคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยเฉพาะ แต่การบริหารงานบุคคล จะใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปตามบทบัญญัติกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁷ ส่วนระบบวินัยและการลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-6347 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ⁸ และรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่

⁵ คณันท์ ชัยชนะ, “การร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 2, ปีที่ 4, น. 301 (มิถุนายน, 2555).

⁶ จารุวรรณ ชูราสี, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557), น. 81 - 82.

⁷ จูตาพัสร์ ทองมา, “การใกล้เคียงข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556), น. 68.

⁸ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, JORF du 14 juillet 1983, p. 2174

84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการของรัฐ⁹ ออกตามความในรัฐบัญญัติดังกล่าว มีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹⁰

1) องค์กรกลางบริหารงานบุคคล

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของฝรั่งเศส คือ สภามหาวิทยาลัยของข้าราชการของรัฐ (le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat) จะได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปี ค.ศ. 1946 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ

การบริหารจัดการข้าราชการของรัฐ โดยหลักเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ อย่างไรก็ตามก็มีสำนักงานฝ่ายปกครองและข้าราชการของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกรมจัดตั้งขึ้นตามรัฐกำหนดลงวันที่ 9 ตุลาคม 1945 ซึ่งเป็นกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายธุรการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เช่น รวบรวมเอกสารและสถิติเกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เข้าร่วมและเจรจาในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน จัดสอบแข่งขันข้าราชการบางตำแหน่ง ควบคุมการรับสมัคร ข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นต้น¹¹

ขอบอำนาจขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งข้าราชการ (le fonctionnaire) ออกเป็น 3 ประเภท คือ ข้าราชการของรัฐ ข้าราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น และข้าราชการในโรงพยาบาล ซึ่งแต่ละประเภทของข้าราชการจะมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแยกต่างหากจากกัน สภามหาวิทยาลัยของข้าราชการของรัฐจะเป็นผู้ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในโรงพยาบาล ตามกฎหมาย ลงวันที่ 11 มกราคม 1984 คำว่า “ข้าราชการของรัฐ” ครอบคลุมถึง ข้าราชการของราชการส่วนกลาง ข้าราชการของราชการส่วนภูมิภาค และข้าราชการในองค์กรมหาชนของรัฐ

องค์ประกอบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

สภามหาวิทยาลัยของข้าราชการของรัฐ มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีสมาชิกจำนวน 38 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกา ในจำนวน 38 คน ดังกล่าว 19 คน จะมาจากผู้แทนของผู้บริหารส่วนราชการ และอีก 19 คน มาจากผู้แทนของ

⁹ Décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat, JORF 27 octobre 1984, p. 3366.

¹⁰ Jean-François LACHAUME, *La Fonction Publique 2 édition*, (Paris : Dalloz, 1998), p. 92-102 และ Jean-Marie AUBY et Jean-Bernard AUBY, *Droit de la Fonction Publique*, (Paris : Dalloz, 1997), p. 62-70.

¹¹ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, น. 74.

องค์กรต่าง ๆ ของข้าราชการ สมาชิกทั้ง 38 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก

สภาชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐแบ่งออกเป็น 2 คณะ คือ คณะทางปกครองและคณะขององค์กรข้าราชการ ซึ่งทั้งสองส่วนจะประกอบด้วยสมาชิกทั้งสองประเภทดังที่ได้กล่าวข้างต้น การประชุมใหญ่ของสภาจะมีอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน โดยการประชุมใหญ่จะเกิดขึ้นในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างระหว่าง 2 คณะ หรือในกรณีที่มีการร้องเรียนขึ้นมายังสภาชั้นสูง สภาชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐ ประกอบด้วย คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาวิชาชีพและส่งเสริมด้านสังคม (la commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale)

คณะกรรมการว่าด้วยสถานะของข้าราชการ (la commission des statuts) คณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียน (la commission de recours) และคณะกรรมการกลางว่าด้วยสุขภาพพลานามัยและความมั่นคง (la commission d'hygiène et de la sécurité) คณะกรรมการเหล่านี้จะมีสมาชิกที่เป็นตัวแทนฝ่ายผู้บริหารและฝ่ายข้าราชการจำนวนเท่า ๆ กัน คณะกรรมการอื่น ๆ อาจได้รับการจัดตั้งขึ้นสำหรับพิจารณาปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะ

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹²

(1) พิจารณาตัดสินใจในปัญหาทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการของรัฐหรือได้รับการร้องขอจากนายกรัฐมนตรีหรือ 1 ใน 3 ของสมาชิกสภา

(2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติที่จะมีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้าราชการของรัฐ โดยให้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี

(3) ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัย การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณา โดยกระบวนการพิจารณาจะต้องเป็นกระบวนการที่ให้คู่กรณีโต้แย้งกันได้

(4) รับฟังรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับสภาพการณ์ของระบบข้าราชการภาครัฐ โดยมีสิทธิในการอภิปรายให้ข้อเสนอแนะและส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(5) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ เช่น แนวทางทั่วไปในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ การกำหนดและการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาวิชาชีพในทุกกรณีที่เกี่ยวข้อง สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐจะมีบทบาทแต่เพียงในการให้คำปรึกษา

¹² รัชชัช วงศ์คำ, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557), น. 68.

เท่านั้น ซึ่งมีบทบาทคล้ายคลึงกับสภาชั้นสูงของข้าราชการทหาร สภาชั้นสูงของข้าราชการตุลาการ และสภาชั้นสูงของข้าราชการครู

2) โทษทางวินัย

ข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ¹³

(1) ข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง ข้าราชการประเภทนี้ จะต้องเป็นบุคคลที่ถูกแต่งตั้งโดยคำสั่งทางปกครองที่มีการปฏิบัติงานประจำเต็มเวลา มีตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในระบบสายการบังคับบัญชาและจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือองค์การมหาชนแห่งชาติที่ประกอบกิจการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (เฉพาะแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการและตำแหน่งสมุหบัญชีเท่านั้นที่มีสถานะเป็นข้าราชการ)

(2) ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(3) ข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐ ไม่รวมถึงบรรดาแพทย์ซึ่งถือว่าเป็นวิชาชีพอิสระสำหรับโทษทางวินัยของข้าราชการ สามารถแบ่งเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้¹⁴

กลุ่มที่ 1 เป็นโทษที่เบาที่สุดผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษโดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งได้แก่ ตักเตือน (avertissement) ตำหนิ (blâme)

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ การคัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือระดับ (la radiation du tableau d'avancement) การลดชั้น (l'abaissement d'échelon) การให้ออกชั่วคราวเป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน (l'exclusion temporaire) การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น (le déplacement d'office)

กลุ่มที่ 3 ประกอบด้วยการลดตำแหน่ง (la rétrogradation) การให้ออกจากราชการชั่วคราว 3 เดือน – 2 ปี (l'exclusion temporaire)

กลุ่มที่ 4 ประกอบด้วยการให้ออกจากราชการ (la mise à la retraite d'office) และการไล่ ออกจากราชการ (la révocation)

3) กระบวนการสอบสวนและการลงโทษทางวินัย

แม้ว่าการลงโทษทางวินัยจะเป็นกระบวนการลงโทษทางปกครอง ไม่ใช่กระบวนการทางศาลก็ตาม แต่การลงโทษทางวินัยก็มีผลกระทบเป็นอย่างมากกับข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

¹³ ศรณรงค์ นิลสาธิตา, “ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน และข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556), น. 100.

¹⁴ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, น. 75.

ในกรณีที่เป็นกรณีการไล่ออกจากราชการ ดังนั้น กฎหมายและคำพิพากษาของศาลจึงบัญญัติและรับรองให้กระบวนการทางวินัยมีหลักประกันที่ใกล้เคียงกับกระบวนการของศาล

กฎเกณฑ์ที่สำคัญประการแรก คือ หลักการพิจารณาอย่างมีการโต้แย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิในการต่อสู้ได้ โดยมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริง มีสิทธิโต้แย้งข้อกล่าวหา รวมตลอดถึงการมีผู้ช่วยหนึ่งคนหรือหลายคนและผู้ถูกกล่าวหาเลือกมาด้วยตนเอง นอกจากนี้ผู้ถูกกล่าวหาและผู้ช่วยของผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิรับทราบข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้กล่าวหาตนเองได้ ดังนั้น ข้อมูลส่วนบุคคลในขณะรับราชการของผู้ถูกกล่าวหา รวมตลอดถึงเอกสารที่ใช้ในขั้นตอนพิจารณาทางวินัยจะต้องเป็นเอกสารที่เปิดเผยได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 65 รัฐบัญญัติลงวันที่ 22 เมษายน 1905¹⁵

หลักประกันประการที่สอง คือ ก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัยต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย (la conseil de discipline) คณะกรรมการผสมทางบริหาร (la commission administrative paritaire) ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการและผู้แทนข้าราชการในระดับเดียวกันหรือสูงกว่าผู้ถูกกล่าวหา การตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำในกรณีที่เป็นกรณีการลงโทษที่ไม่ร้ายแรง (ตักเตือน ต่าหนี) ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับเชิญมาให้ความเห็นต่อหน้าคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการจะตรวจสอบรายงานความเห็นของการให้ลงโทษทางวินัยและพยานหลักฐานอย่างอื่นด้วย หลังจากนั้นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะให้ความเห็นว่าควรลงโทษสถานใด ซึ่งผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องผูกมัดสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการก็ได้ อย่างไรก็ตาม มีน้อยกรณีมากที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แต่ในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างไป ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้เหตุผลกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วยกระบวนการสอบสวนดังกล่าวข้างต้นเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการที่ถูกสอบสวนว่ากระบวนการทางวินัยจะไม่มีลักษณะที่เร่งรีบจนเกินไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยที่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็อาจจะสั่งพักราชการข้าราชการผู้นั้นได้ เป็นเวลาไม่เกินกว่า 4 เดือน โดยข้าราชการผู้นั้นยังมีสิทธิรับเงินเดือนต่อไป การสั่งพักราชการในระหว่างถูกสอบสวนไม่ถือเป็นโทษทางวินัย แต่เป็นมาตรการที่ทำให้ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากการปฏิบัติราชการเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปได้อย่างเต็มที่ การสั่งพักงานระหว่างการถูกสอบสวนทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถฟ้องร้องให้ศาลปกครองเพิกถอนได้ สำหรับตำแหน่งของผู้ถูกพักงานจะมีผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย ถ้ามีการชี้ขาดว่าไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยก็มีสิทธิ

¹⁵ เพิ่งอ้าง, น. 76.

ได้รับค่าทดแทนความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น แต่ไม่มีสิทธิกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมที่มีผู้ดำรงตำแหน่งแล้ว

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วก็จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งก็คือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นผู้ส่งลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชามีอิสระที่จะลงโทษทางวินัยได้ แต่การส่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผลของการส่งลงโทษโดยศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งศาลปกครองจะตรวจสอบว่าการลงโทษทางวินัยนั้นจะต้องได้สัดส่วนกับความผิด

4) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทันที ข้าราชการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิในการอุทธรณ์ ใน 2 กรณี คือ¹⁶

การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ (le recours gracieux) หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษก็ได้ (le recours hiérarchique) ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษในกรณีที่คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษดังกล่าวก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์ในกรณีนี้มีผลค่อนข้างน้อยและไม่ทำให้คำสั่งลงโทษสะดุดหยุดลงแต่ประการใด

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองประการที่สอง ซึ่งใช้กับกรณีการสั่งลงโทษในกลุ่มที่สองขึ้นไปข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยอาจอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat) ได้ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานต่าง ๆ และจะทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจจะเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษ หรือให้ความเห็นว่าควรลดโทษหรือยกเลิกโทษทางวินัยก็ได้ แต่ความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์นี้ ศาลปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับก่อนที่จะไปฟ้องศาลปกครองได้

5) การฟ้องศาลปกครอง

คำสั่งลงโทษทางวินัย ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการ ดังนั้น ข้าราชการสามารถฟ้องศาลปกครองว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้

คำสั่งลงโทษทางวินัยอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น ผู้ออกคำสั่งไม่ใช่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง หรือกระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่เป็นไปตามแบบหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ ศาลปกครองยังทำการตรวจสอบ

¹⁶ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12, น. 68 - 69.

ว่าผู้บังคับบัญชากระทำการที่บิดเบือนอำนาจหรือไม่ เช่น ผู้บังคับบัญชาสั่งย้ายผู้ใต้บังคับบัญชาไปดำรงตำแหน่งอื่น เพื่อให้มีผลเป็นการลงโทษทางวินัย ทั้งที่การสั่งย้ายดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการตามกระบวนการลงโทษทางวินัยแต่ประการใด นอกจากนี้ ศาลปกครองยังทำการตรวจสอบด้วยว่าข้อเท็จจริงที่เป็นฐานของการลงโทษทางวินัยเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นความผิดทางวินัยที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ รวมถึงการตรวจสอบว่าโทษที่ลงกับความผิดนั้นมีสัดส่วนกันหรือไม่

ในกรณีที่ศาลปกครองตัดสินว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจะสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการออกคำสั่งดังกล่าวเลย ข้าราชการดังกล่าวจะต้องกลับไปอยู่ในสถานะเดิมและมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ด้วย¹⁷

3. ประเทศญี่ปุ่น

ระบบวินัยและการลงโทษทางวินัยของประเทศญี่ปุ่นนั้น จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติ (National Public Service Law) ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการในประเทศญี่ปุ่น เรียกว่า (National Personnel Authority : NPA)¹⁸ โดยองค์กรดังกล่าวมีขอบอำนาจ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท¹⁹ คือ

1. Regular Service ประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ใน Public Service ที่มีใช้ตำแหน่งใน Special Service

2. Special Service ประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

นายกรัฐมนตรี

รัฐมนตรี

กรรมการใน National Personnel Authority และ ผู้ตรวจการใน Board of Audit

Director-General ใน Cabinet Bureau of Legislation

Deputy Director-General ใน Cabinet Secretariat

¹⁷ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, น. 77 - 78.

¹⁸ National Public Service Law Article 3. National Personnel Authority

“(1) The National Personnel Authority shall be established under the jurisdiction of the Cabinet. The Authority shall report to the Cabinet pursuant to the standards provided for in this Act.”

¹⁹ National Public Service Law Article 2.

Parliamentary Vice-Ministers

Confidential Secretaries ของนายกรัฐมนตรี และ Confidential Secretaries อื่น

ผู้ดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยความยินยอมของสภาใดสภาหนึ่ง หรือทั้งสองสภา

Director-General แห่ง Imperial Household Agency, Grand Chamberlain, Grand Steward แห่ง Empress Dowager ฯลฯ

Envoys Extraordinary และ Ambassadors Plenipotentiary ฯลฯ

สมาชิกแห่ง Japan UNESCO National Commission

สมาชิกแห่ง Science Council of Japan

ผู้พิพากษาและตำแหน่งอื่นๆ ในศาล

Diet Personnel

Confidential Secretary แห่งสมาชิกของสภา Diet

ตำแหน่งใน Self Defense Agency

ตำแหน่งที่ว่างจ้างโดย National Government ผ่านทาง Public Employment Security Office

บทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับตำแหน่งต่าง ๆ ใน Regular Service เท่านั้น โดยจะใช้บังคับกับตำแหน่งใน Special Service เมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเท่านั้น แต่ National Personnel Authority มีอำนาจในการกำหนดว่าตำแหน่งใดจะอยู่ใน Regular Service หรือ Special Service²⁰

National Personnel Authority ประกอบด้วยกรรมการ 3 คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภา Diet จากบุคคลที่มีอายุไม่น้อยกว่า 35 ปี ซึ่งมีคุณธรรมและความเป็นกลางสูง หนึ่งในคณะกรรมการทั้งสามคนนี้จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธาน²¹ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้อีก แต่รวมกันแล้วจะอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 12 ปี²² National Personnel Authority เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของรัฐบาลญี่ปุ่นจัดตั้งขึ้นภายใต้อำนาจของคณะรัฐมนตรี NPA ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรอิสระ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้คำแนะนำในการพัฒนาฝ่ายบุคคล การให้ค่าตอบแทน และเงื่อนไขสภาพการทำงานอื่น ๆ เช่น การแบ่งประเภทของตำแหน่ง การสอบบุคคลเข้ารับราชการ การแต่งตั้ง การปลดออก การฝึกอบรม การกำหนดโทษ

²⁰ National Public Service Law Article 2.

²¹ National Public Service Law Article 4, Article 5.

²² National Public Service Law Article 7.

ทางวินัย การร้องทุกข์ และกรณีอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล และคุ้มครองผลประโยชน์ของข้าราชการ²³

นอกจากนี้ NPA อาจแต่งตั้ง Director-General เป็นผู้ช่วยในการบริหารและควบคุมดูแลกิจการของ NPA และมีหน้าที่วางแผนการปฏิบัติงาน รับพนักงานใหม่ มอบหมายงานแก่พนักงานของ NPA²⁴ และยังสามารถแต่งตั้งตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษาทางกฎหมายได้ภายใต้เขตอำนาจของ NPA ได้ด้วย²⁵

2) ความผิดทางวินัย

ตามมาตรา 82 แห่ง National Public Service Law ข้าราชการอาจถูกลงโทษทางวินัยในกรณี ดังต่อไปนี้²⁶

1. กระทำการขัดกับกฎหมายฉบับนี้หรือระเบียบที่ออกโดยกฎหมายฉบับนี้
2. กระทำการขัดกับหน้าที่ในตำแหน่งของตนหรือละเลยหน้าที่ของตน
3. มีความผิดเนื่องจากการประพฤตชั่วเป็นเหตุให้ไม่เหมาะสมในการทำหน้าที่ให้บริการประชาชน โดยใน Section 7 ได้บัญญัติถึงเรื่องวินัยไว้ ดังนี้
 - ปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและทุ่มเทความพยายามสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่²⁷
 - ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด²⁸
 - ห้ามมิให้ข้าราชการใช้มาตรการประท้วงหยุดงานหรือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกลยุทธ์ที่ทำเพื่อถ่วงเวลา หรือโต้แย้งกับรัฐบาลในฐานะตัวแทนของประชาชน²⁹
 - ห้ามมิให้ข้าราชการกระทำการที่ทำให้ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนเสื่อมเสียชื่อเสียงหรือแสดงท่าทีในทางตรงกันข้ามกับการบริหารงานสาธารณะของชาติ³⁰
 - ห้ามมิให้ข้าราชการเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากความรู้ความเข้าใจของตนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แม้แต่ภายหลังที่ข้าราชการเกษียณอายุแล้ว³¹

²³ National Public Service Law มาตรา 3.

²⁴ National Public Service Law มาตรา 4 และ 14.

²⁵ National Public Service Law มาตรา 13.

²⁶ National Public Service Law Article 82.

²⁷ National Public Service Law Article 96.

²⁸ National Public Service Law Article 98 Paragraph 1

²⁹ National Public Service Law Article 98 Paragraph 2

³⁰ National Public Service Law Article 99.

³¹ National Public Service Law Article 100.

- ปฏิบัติหน้าที่เต็มความสามารถและมีความสนใจต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล³²

- ห้ามมิให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งราชการเกินกว่า 1 ตำแหน่งพร้อมกัน³³

- ห้ามมิให้ข้าราชการรับ หรือยอมรับ หรือกระทำการที่เกี่ยวข้องกับการขอรับ หรือยอมรับเงินสนับสนุนหรือผลประโยชน์อื่นใดสำหรับพรรคการเมืองหรือเป้าหมายทางการเมือง หรือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง เว้นแต่การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง³⁴

- ห้ามมิให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งในบริษัทหรือองค์กรอื่นที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการทางการค้า อุตสาหกรรม การเงิน หรือบริษัทเอกชนอื่นที่มุ่งแสวงหากำไร³⁵

- หากข้าราชการดำรงตำแหน่งในกิจการใดโดยได้รับค่าตอบแทน นอกจากบริษัทที่มุ่งแสวงหากำไร ต้องได้รับอนุญาตจากนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าของตัวแทนในรัฐบาลก่อน³⁶

3) โทษทางวินัย

ตามมาตรา 82 โทษทางวินัย มี 4 ประการ คือ

1. ให้ออกจากราชการ
2. พักราชการ
3. ลดเงินเดือน
4. ตำหนิเป็นหนังสือ

ระยะเวลาของการพักราชการนั้นให้เป็นไปตามกฎของ NPA ซึ่งไม่เกิน 1 ปี และในระหว่างที่ถูกสั่งพักราชการ ข้าราชการจะไม่ได้รับค่าตอบแทน³⁷ เว้นแต่กรณีตามมาตรา 92 นอกเหนือจากเรื่องโทษทางวินัยแล้ว มาตรา 78 ข้อ 1 ยังกำหนดให้ข้าราชการอาจต้องถูกลดตำแหน่งหรือให้ออกจากตำแหน่งได้โดยไม่คำนึงถึงความยินยอมของข้าราชการผู้นั้น ๆ หากมีกรณีดังต่อไปนี้

³² National Public Service Law Article 101.

³³ National Public Service Law Article 101.

³⁴ National Public Service Law Article 102.

³⁵ National Public Service Law Article 103.

³⁶ National Public Service Law Article 104.

³⁷ National Public Service Law Article 83.

1. ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่เป็นที่พอใจ
2. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อันเนื่องมาจากมีปัญหาทางสุขภาพกายหรือสุขภาพจิต
3. ขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่
4. เป็นข้าราชการสำรองหรือตำแหน่งถูกยกเลิกเนื่องมาจากการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายหรือเนื่องมาจากการลดงบประมาณ

นอกจากนั้น ข้าราชการอาจต้องรับโทษทางอาญาด้วย หากเป็นกรณีตามที่มาตรา 109 และมาตรา 110 กำหนดไว้ กล่าวคือ กรณีที่ข้าราชการเปิดเผยความลับของราชการ กรณีที่ข้าราชการดำรงตำแหน่งในกิจการที่มุ่งแสวงหากำไร และกรณีที่ข้าราชการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง

4) กระบวนการลงโทษทางวินัย

ตามมาตรา 17 ได้กำหนดให้ NPA หรือบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายจาก NPA สามารถดำเนินการสอบสวนเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลได้ ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ โดยมีอำนาจเรียกตัวพยานหรือเรียกให้ส่งเอกสารและบันทึกหรือสำเนา ซึ่งจำเป็นในการสอบสวน³⁸

5) กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์

การใช้อำนาจของ NPA ในระบบอุทธรณ์นี้ เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial) กล่าวคือ เมื่อข้าราชการยื่นอุทธรณ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นผลร้ายต่อตน เช่น การลดเงินเดือน การลดตำแหน่ง การพักราชการ การให้ออก การกระทำที่เป็นการเสียประโยชน์หรือการลงโทษทางวินัย NPA จะจัดตั้ง Board of Equity ขึ้นในแต่ละคดี ซึ่ง Board of Equity นี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีโดยวิธีไต่สวน โดย NPA จะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ แก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกการกระทำนั้น ๆ³⁹

ในกรณีที่การกระทำนั้น ๆ ควรแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกไป NPA อาจออกคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องชดเชยค่าเสียหายให้ผู้ร้องหากจำเป็นด้วย ข้าราชการที่ประสงค์จะยื่นอุทธรณ์จะต้องยื่นคำขออุทธรณ์ (Appeal Document) ต่อ NPA ภายใน 60 วัน นับจากวันที่ถัดจากวันที่ข้าราชการได้รับคำบอกกล่าวเป็นหนังสือ ข้าราชการใน Regular Service จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อ NPA เว้นแต่ข้าราชการที่มีสถานะพิเศษ เช่น ข้าราชการที่อยู่ระหว่างการทดลองงาน ข้าราชการ

³⁸ National Public Service Law Article 17. Investigation by the National Personnel Authority

³⁹ National Personnel Authority, Handbook of Equity Process of Civil Servants in Japan (Japan: Mimeographed, 1995), p. 2-7.

ของกระทรวงต่างประเทศ NPA จะตรวจสอบเอกสารเพื่อพิจารณาว่าคำอุทธรณ์ตรงกับเงื่อนไขที่กำหนดใน National Personnel Service Law และกฎเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้อง หากมีข้อบกพร่องประการใด NPA จะสั่งให้ผู้ร้องแก้ไขข้อบกพร่องนั้น NPA จะจัดตั้ง Board of Equity ขึ้นเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง กรรมการชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิก 3 คน ซึ่ง NPA จะเสนอชื่อจากเจ้าหน้าที่ในฝ่าย Secretariat คณะกรรมการจะดำเนินการสอบสวนโดยใช้วิธีไต่สวนคู่ความทั้งหลายและวิเคราะห์จากเอกสาร NPA จะต้องทำคำชี้ขาดจากรายงานการสอบสวนนี้⁴⁰ และหาก NPA ตัดสินว่า การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมาย NPA ก็จะทำให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่มีการกระทำนั้นมีมูลเหตุชอบด้วยกฎหมาย แต่ระดับของไทยไม่เหมาะสม NPA ก็จะแก้ไขโทษนั้น หากกรณีมูลเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมาย NPA จะยกเลิกการกระทำนั้นเสีย คำตัดสินของ NPA จะเป็นที่สุดเมื่อออกคำสั่งและอาจถูกทบทวนได้โดย NPA เท่านั้น หากโจทก์ไม่พอใจคำตัดสินของ NPA อาจยื่นคำฟ้องคัดค้านต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ยกเลิกการกระทำนั้นได้การฟ้องไปยังศาลยุติธรรมนี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อ NPA ได้มีคำตัดสินแล้ว หรือเมื่อพ้นเวลา 3 เดือน นับจากวันฟ้องอุทธรณ์แล้ว ไม่มีคำตัดสินใด ๆ โดย NPA⁴¹

6) ระบบร้องทุกข์

การใช้อำนาจของ NPA ในระบบร้องทุกข์นี้ ก็เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการเช่นเดียวกับกรณีอุทธรณ์ ข้าราชการที่ประสงค์จะร้องทุกข์เกี่ยวกับสภาพการทำงาน อาจยื่นคำร้องต่อ NPA เพื่อให้ NPA นายกรัฐมนตรี หรือหัวหน้าของตน กระทำการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสม โดย NPA จะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน ไต่สวนและค้นหาความจริงเพื่อการวินิจฉัย ซึ่งข้าราชการที่จะยื่นคำร้องในกรณีนี้ได้จะต้องเป็นข้าราชการใน Regular Service รวมไปถึงข้าราชการ Part-time ข้าราชการชั่วคราว

การสอบสวนของ NPA นั้น มีจุดประสงค์เพื่อรักษาและปรับปรุงสภาพการทำงาน ตัวอย่างของสภาพการทำงานที่ข้าราชการอาจร้องทุกข์ได้ คือ

1. ค่าตอบแทน เวลาทำงาน การลาหยุด
2. มาตรฐานของคำสั่งให้ออกจากราชการ ลดตำแหน่ง Compulsory Leaves of Absence
3. ความปลอดภัยและสุขอนามัย
4. สวัสดิการและผลประโยชน์อื่น

⁴⁰ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, น. 49 - 50.

⁴¹ National Personnel Authority, "Handbook of Equity Process of Civil Servants in Japan," 1995, p. 2-7.

กรณีที่ข้าราชการอาจร้องทุกข์ได้ภายใต้ระบบนี้ ถูกจำกัดอยู่ภายใต้ของอำนาจของ NPA นายกรัฐมนตรี หรือหัวหน้าหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ข้าราชการไม่อาจร้องทุกข์เพื่อจุดประสงค์เกี่ยวกับความรู้สึกไม่พอใจแต่ประการเดียว และไม่อาจร้องทุกข์ได้ หากกรณีนั้นเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการในเรื่องอุทธรณ์ เมื่อยื่นคำร้องทุกข์แล้ว ก็จะมีการตรวจสอบเอกสารและมีการเจรจาตกลงกัน (Negotiation) หากการเจรจาล้มเหลว NPA ก็จะรับคำร้องทุกข์นั้น แล้วดำเนินการสอบสวน จากนั้นจะมีการเจรจาไกล่เกลี่ย (Mediation) หากการเจรจาล้มเหลว NPA ก็จะมีคำวินิจฉัย

3.1.2 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)

1. สหรัฐอเมริกา

ระบบวินัยและการลงโทษทางวินัยของสหรัฐอเมริกานั้น จะเป็นไปตาม Civil Service Reform Act 1978 ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

ตามกฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 ได้กำหนดให้มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลด้านวินัย เรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา” (U.S. Merit Systems Protection Board)⁴² คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระกึ่งตุลาการ โดยผู้ที่ทำหน้าที่ในคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐว่าการกระทำของตนจะไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ประกอบด้วย 1) ประธาน ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดี และเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร รับผิดชอบบริหารหน่วยงานด้วย 2) รองประธาน ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดี และ 3) กรรมการ ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดี โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต้องมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ตามคำแนะนำของวุฒิสภาเท่านั้น โดยคณะกรรมการต้องประกอบด้วยกรรมการจากสองพรรคการเมือง และห้ามกรรมการดำรงตำแหน่งอื่นในราชการ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือตำแหน่ง

⁴² The Merit Systems Protection Board (MSPB) is an independent quasi-judicial agency established in 1979 to protect federal merit systems against partisan political and other prohibited personnel practices and to ensure adequate protection for federal employees against abuses by agency management. (Wikipedia. (2017). United States Merit Systems Protection Board. Search on 2 June 2017, From https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Merit_Systems_Protection_Board)

ที่แต่งตั้งตามคำสั่งของประธานาธิบดี⁴³ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 1 วาระ เท่านั้น และปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา⁴⁴

ในกระบวนการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้น

1. โดยทั่วไปคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะต้องใช้เสียงข้างมาก (Majority Vote) จากจำนวนทั้งหมด 3 คน ยกเว้นในกรณีข้อ 2 และข้อ 3 โดย

2. เมื่อมีกรณีตำแหน่งว่างลง กรณีไม่มีการลงมติ หรือเหตุผลอื่นใดที่ทำให้คณะกรรมการไม่อาจลงมติด้วยเสียงข้างมากได้ หากเป็นเรื่องของคำวินิจฉัย (Decision) ข้อเสนอแนะ (Recommendation) หรือคำสั่งใด ๆ ที่ถือเสมือนเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาด (The Final Decision) หรือคำสั่งของคณะกรรมการ (Order of the Board) ให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเพื่อการนั้นได้

3. กรณีตำแหน่งว่างลง กรณีไม่มีการลงมติ หรือเหตุผลอื่นใดที่ทำให้คณะกรรมการไม่อาจลงมติได้โดยมิใช่กรณีของการออกคำวินิจฉัย ข้อเสนอแนะ หรือคำสั่งใด ๆ แล้ว ประธานก็อาจมอบหมายโดยตรง (Direct Referral) ให้หน่วยงานอื่นหรือผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Administrative Law Judge) เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งการแทนได้

4. คำวินิจฉัยหรือคำสั่งตามข้อ 2 และข้อ 3 นั้น ไม่ถือเป็นบรรทัดฐานต่อไป

5. กรณีทั้งหลายดังกล่าวมาข้างต้น จะต้องกระทำในกรณีที่มิได้มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างน้อย 2 คนขึ้นไปเท่านั้น⁴⁵

สำนักงานของ Merit System Protection Board มีการแบ่งส่วนงานภายในออกเป็นสำนักงานและแผนก ดังนี้

1. สำนักงานอำนวยการส่วนงานในภูมิภาค (Office of Regional Operations) ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในการจัดการด้านการวินิจฉัย และงานด้านการบริหารงานหน่วยงานส่วนภูมิภาคของ MSPB

2. สำนักงานผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Office of Administrative Law Judge) ทำหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์จากกรณีที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย รับเรื่องการร้องทุกข์จากการดำเนินการทางวินัยที่ได้รับการเสนอเรื่องจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ รับเรื่องการปฏิบัติที่ขัดต่อคำวินิจฉัยทางกฎหมายปกครองและการรับเรื่องอุทธรณ์ของพนักงาน MSPB และกรณีอื่น ๆ ที่คณะกรรมการมอบหมาย

⁴³ Civil Service Reform Act 1978 Section 1201.

⁴⁴ Civil Service Reform Act 1978 Section 1202.

⁴⁵ Civil Service Reform Act 1978. Article 1200.3

3. สำนักงานคณะที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ (Office of Appeals Counsel) ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อเสนอในการคัดสินใจซึ่งจะเสนอแนะวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมให้แก่คณะกรรมการตามคำร้องกรณีที่ทำให้มีการพิจารณา กรณีที่อยู่ในอำนาจการตัดสินดั้งเดิม หรือตามกรณีที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ

4. สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ (Office of the Clerk of the Board) ทำหน้าที่นำเสนอคำร้อง และกรณีต่าง ๆ เข้าสู่ระบบการพิจารณาของคณะกรรมการและติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการ รวมถึงการทำหน้าที่ทางธุรการต่าง ๆ เช่น การเป็นศูนย์กลางข่าวสารข้อมูลของหน่วยงาน ที่ผู้อุทธรณ์สามารถติดตามเรื่องความคืบหน้าในการดำเนินการ การเผยแพร่ข่าวสารต่อสาธารณะ การจัดให้มีห้องสมุดและระบบออนไลน์ในการค้นหาข้อมูล การจัดเก็บเอกสารบันทึก รายงานการวิจัย และหนังสือโต้ตอบสำคัญ และทำหน้าที่เป็นผู้ตอบคำถาม ให้ข้อเท็จจริงตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร ยกเว้นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานที่ปรึกษาทั่วไป และสำนักงานนโยบายและประเมินผล

5. สำนักงานคณะที่ปรึกษาทั่วไป (Office of the General Counsel) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำอย่างเป็นทางการต่อคณะกรรมการ สำนักงานใหญ่และสำนักงานภูมิภาค เป็นตัวแทนของคณะกรรมการในกระบวนการทางศาล จัดเตรียมข้อเสนอการคัดสินใจต่อคณะกรรมการในกรณีที่คณะกรรมการมอบหมาย ประสานงานด้านกฎหมายกับทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา และสื่อมวลชน วางแผนและอำนวยความสะดวกตรวจสอบ และดำเนินการสืบสวนสอบสวนในเรื่องทั่วไปต่าง ๆ

6. สำนักงานนโยบายและแผน (Office of Policy and Evolution) รับผิดชอบพิจารณาเรื่องพิเศษและศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการและระบบคุณธรรมในส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย การพิจารณาติดตามการปฏิบัติงานบางเรื่องที่สำคัญของสำนักงานการจัดการงานบุคคล และเป็นผู้เสนอแนะรายงานการศึกษาต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา รวมถึงการเผยแพร่รายงานการดำเนินงานของคณะกรรมการ รวมถึงการตอบสนองคำขอข้อมูลข่าวสารจากผู้ร้องขอเป็นรายบุคคลหรือจากหน่วยงานต่าง ๆ

7. สำนักงานคุ้มครองความเสมอภาคในการจ้างงาน (Office of Equal Employment Opportunity) ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการ โครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมโอกาสความเป็นธรรมในการจ้างงานของคณะกรรมการ

8. กองการเงินและการบริหารสำนักงาน (Financial and Administrative Management Division) ทำหน้าที่บริหารงบประมาณ บัญชี การจัดหาและจัดการทรัพย์สิน การรักษาความปลอดภัย และงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการประสานงานแผนงานและโครงสร้างภายใน

องค์กร การควบคุมภายในทั่วทั้งองค์กร รวมถึงหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ เช่น นโยบายบุคคลการฝึกอบรม การทดสอบสารเสพติด โครงการสวัสดิการพนักงาน และกิจกรรมด้านทรัพยากรมนุษย์อื่น ๆ เป็นต้น

9. กองการจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Information Resources Management Division) ทำหน้าที่พัฒนา ดำเนินการ และดูแลรักษาระบบสารสนเทศอัตโนมัติของคณะกรรมการ

10. สำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional and Field Offices) สำนักงานในส่วนภูมิภาคของ Merit System Protection Board นั้น ผู้วินิจฉัยคดีปกครองสามารถไต่สวนและมีคำวินิจฉัยเบื้องต้น (Initial Appeals) และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ MSPB มอบหมายได้⁴⁶

บทบาทหน้าที่และหน้าที่ของ Merit System Protection Board มี ดังต่อไปนี้⁴⁷

1. การพิจารณาอุทธรณ์ (Appeals Function) แทนที่บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในอดีต

2. บทบาทในการศึกษาวิจัยพัฒนา (Merit System Studies) ระบบคุณธรรม

3. พิจารณาผลการดำเนินงานที่กระทบต่อระบบคุณธรรม (Review the Significant Actions) ของสำนักงานบริหารงานบุคคล เช่น การสืบสวนกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการละเมิดกฎระเบียบหรือวิธีปฏิบัติในการบริหารงานบุคคล

4. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จากผลการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ

5. ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยกรณีที่เป็นเรื่องซึ่งนำเข้าสู่การพิจารณาจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ (Special Counsel) ในกรณีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำที่ฝ่าฝืนระบบคุณธรรม และกรณีอื่น ๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาภายใต้อำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการ

6. ดำเนินการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบราชการ และระบบคุณธรรมในหน่วยงานราชการต่าง ๆ เพื่อศึกษาว่าหน่วยงานเหล่านั้นมีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลหรือไม่ และ

7. ติดตามตรวจสอบการดำเนินการที่สำคัญของสำนักงานบริหารงานบุคคล เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม และไม่ให้มีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล⁴⁸

⁴⁶ Civil Service Reform Act 1978. Article 1200.10

⁴⁷ Civil Service Reform Act 1978. Section 1205.

⁴⁸ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, น. 71.

กรณีที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้แก่

1. ใต้วงวนข้อเท็จจริงหรือวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (Discrimination) เว้นแต่กรณีที่มีคำวินิจฉัยให้ส่งอุทธรณ์ดังกล่าวมาจากหน่วยงานซึ่งรับอุทธรณ์นั้นไว้ก่อน MSPB มาด้วย เพราะเรื่องดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของ The Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)

2. ไกล่เกลี่ยข้อโต้แย้งจากข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการจ้างงานไม่เป็นธรรม เพราะอยู่ในหน้าที่ของ The Federal Labor Relations Authority (FLRA)

3. ให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับการจ้างงาน การสอบ การให้คำรับรอง การเลิกจ้าง หรือที่เกี่ยวกับเงินผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ The Office of Personnel Management (OPM)

4. พิจารณาสอบสวนคำวินิจฉัยทั้งหลายที่ออกมาโดยฝ่ายอื่นต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (Civil Service Laws) กฎ หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพราะเป็นหน้าที่ของ the Office of Special Counsel (OSC)⁴⁹

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกา ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกา ยังได้วางหลักโดยนำวิธีการ Judicialization ซึ่งเป็นการบังคับให้องค์การฝ่ายปกครองต้องนำวิธีพิจารณาคดีของศาลมาใช้กับสิทธิของข้าราชการในกระบวนการสอบสวนทางวินัยด้วย อันได้แก่ สิทธิต่าง ๆ หลายประการ เช่น สิทธิที่จะมีทนายความเข้าดำเนินการแทน⁵⁰

2) การดำเนินการทางวินัย

หน้าที่ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนนั้น ไม่ใช่เป็นหน้าที่ของ Merit System Board ทุกกรณี แต่ต้องเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยซึ่ง The Civil Service Commission ได้พิจารณาแล้วหรือเกิดจากการริเริ่มพิจารณาของคณะกรรมการเอง แต่ต้องเป็นกรณีที่มีสาเหตุจากการกระทำ ตามที่ The Civil Service Reform Act 1978 กำหนดไว้เท่านั้น

3) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น กระทำโดยคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เป็นไปตามระบบ

⁴⁹ เฟ็งฮ้าง, น. 71.

⁵⁰ วิชัย วิวิตเสวี, “โครงสร้าง และการกระทำในทางปกครองตามแนวความคิดของระบบเอง โกลอเมริกัน,” คูลพาน, น. 59 (2533).

พิทักษ์คุณธรรม ซึ่งคณะกรรมการอิสระที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการ เรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา” (U.S. Merit Systems Protection Board)⁵¹

วิธีการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีลักษณะ ดังต่อไปนี้⁵²

1) คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือและมีเนื้อหาที่มีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อความสะดวกของผู้อุทธรณ์ อาจใช้แบบฟอร์มที่สำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม นอกไปจากข้อมูลสำคัญต่าง ๆ ที่จะต้องแจ้งแล้ว ผู้อุทธรณ์จะต้องส่งคำสั่งใด ๆ ที่มีผลกระทบและเป็นเหตุให้ยื่นอุทธรณ์

2) ต้องยื่นคำอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่คำสั่งหรือการกระทำที่ถูกอุทธรณ์มีผลใช้บังคับ หรือสามสิบวันนับแต่ได้รับคำสั่ง แล้วแต่กรณี ไหนจะยาวกว่ากัน

3) ถ้าผู้อุทธรณ์และหน่วยงานได้ตกลงจะระงับข้อพิพาทด้วยวิธีทางเลือกอื่น (An Alternative Dispute Resolution) ก่อนยื่นอุทธรณ์ ให้ขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์ออกไปอีกสามสิบวัน

4) ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานภูมิภาค หรือสำนักงานสาขาในท้องที่ที่มีคำสั่งเกิดขึ้น การยื่นคำอุทธรณ์อาจส่งทางไปรษณีย์ แฟกซ์ หรือด้วยตนเอง หรืออาจยื่นอุทธรณ์ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ Website ของสำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

5) ผู้อุทธรณ์อาจแต่งตั้งผู้แทนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม การแต่งตั้งผู้แทนให้ทำเป็นหนังสือด้วย ในกรณียื่นอุทธรณ์ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ อาจแต่งตั้งผู้แทนไปในคราวเดียวกันก็ได้

6) เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์เสร็จสิ้น จะมีคำสั่งแต่งตั้ง The Administrative Judge ขึ้นคนหนึ่งรับผิดชอบ และบุคคลนี้จะได้มีการแจ้งการแต่งตั้งดังกล่าวไปยังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย รวมถึงผู้แทนในคดี (ถ้ามี) พร้อมกันนี้จะได้มีการส่งสำเนาคำอุทธรณ์ รวมถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังหน่วยงานที่เป็นคู่กรณีให้ชี้แจงข้อความที่แสดงเหตุผลของการกระทำที่ถูกอุทธรณ์กลับมาภายใน

⁵¹ The Merit Systems Protection Board (MSPB) is an independent quasi-judicial agency established in 1979 to protect federal merit systems against partisan political and other prohibited personnel practices and to ensure adequate protection for federal employees against abuses by agency management. (Wikipedia. (2017). United States Merit Systems Protection Board. Search on 2 June 2017, From https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Merit_Systems_Protection_Board)

⁵² เพ็ญญา พงษ์มานะวงศ์ และนพพรพล ไชยศิริ, “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสหรัฐอเมริกา,” ใน หนังสือรวมบทความทางวิชาการ, จัดพิมพ์โดยสำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2555), น. 7 - 9.

สิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้งข้างต้น โดยหากคำอุทธรณ์มีประเด็นเกี่ยวกับอายุความการยื่นอุทธรณ์หรือขอบอำนาจในการพิจารณา จะมีการส่งไปยังผู้อุทธรณ์ให้อธิบายชี้แจงกลับมาด้วย

7) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิขอให้มีการนั่งพิจารณา เพื่อนำเสนอพยานหลักฐาน พยานบุคคล แต่ผู้อุทธรณ์อาจไม่ใช่สิทธิดังกล่าว โดยขอให้พิจารณาวินิจฉัยจากเอกสารหลักฐานเป็นหนังสือก็ได้ การนั่งพิจารณาอาจดำเนินผ่านระบบโทรศัพท์ หรือวิดีโอคอนเฟอเรนซ์

8) เมื่อได้พิจารณาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง The Administrative Judge จะมีคำวินิจฉัยเบื้องต้น โดยคำวินิจฉัยต้องระบุประเด็นที่สำคัญทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ข้อสรุปเกี่ยวกับพยานหลักฐาน รวมถึงตลอดถึงข้อวินิจฉัยทางกฎหมายและเหตุผลที่เกี่ยวข้องไว้ด้วย โดยเรื่องที่สามารถฟ้องร้องต่อ “MSPB” นั้น “MSPB” จะรับพิจารณาคำร้องหรืออุทธรณ์ไว้พิจารณา มี 2 กรณี คือ 1) เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย 2) ผู้ยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด

9) เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ยื่นคำร้องด้วยตนเอง โดยจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อสำนักงานภาคของ “MSPB” ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นปฏิบัติราชการอยู่ในขณะเกิดเหตุ แต่ต้องส่งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับทราบคำสั่ง

10) การยื่นคำร้องโดย Special Counsel ในกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมด้านบุคคลที่ต้องห้าม ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถร้องขอให้ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องร้องแทน และหาก Special Counsel ไม่ดำเนินการฟ้องร้องแทน ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีสิทธิยื่นฟ้อง “MSPB” โดยตรงได้ตาม “Whistleblower Protection Act 1989”⁵³

11) เมื่อสำนักงานภาคของ “MSPB” ได้รับรองแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี โดยใช้กระบวนการพิจารณาไต่สวนที่ถูกฟ้องคดีหรือหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่หาพยานหลักฐานมาหักล้างข้อหาตามคำร้อง มีการไต่สวน รับฟังคำชี้แจงของผู้ร้องแล้ว จึงจะพิจารณาคัดสินคดี และหากคู่กรณีไม่อุทธรณ์คำตัดสินชี้ขาดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบผล ถือว่าคำตัดสินนั้นถึงที่สุด และในกรณีที่มีการอุทธรณ์เรื่องจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ “MSPB” ณ กรุงวอชิงตัน มติของ “MSPB” ถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้ไม่พอใจผลการตัดสิน สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ (United States Court Of Appeals for the Federal Circuit) ได้ โดยใช้แบบฟอร์มของหน่วยงาน “MSPB”⁵⁴

⁵³ เพิ่งอ้าง, น. 7 - 9.

⁵⁴ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6, น. 80 - 81.

2. ประเทศอังกฤษ

ระบบวินัยวินัย และการลงโทษทางวินัยของประเทศอังกฤษในปัจจุบันนั้น จะอยู่ภายใต้ The Civil Service Management Code ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1996⁵⁵ โดยได้กำหนดกรอบของการทำงานและค่านิยม (Values) ต่าง ๆ ที่ข้าราชการพลเรือน (Civil Servants) ทั้งหลายต้องยึดถือปฏิบัติเอาไว้ในหมวด The Civil Service Code⁵⁶ และยังสามารถกำหนดแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนเอาไว้ในหมวด 4.3 Conduct : Standards of Propriety ของ The Civil Service Management Code ด้วย และต้องเข้าใจว่าในระบบของอังกฤษนั้น ข้าราชการพลเรือน (Civil Servants) จะไม่รวมถึงข้าราชการการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้พิพากษา ทหาร และลูกจ้างของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) และของรัฐวิสาหกิจ (Public Corporations)⁵⁷

1) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

องค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศอังกฤษ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commissioners ซึ่งเดิมทีนั้นจะมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commission ที่ได้รับการก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1855⁵⁸ โดยมีหน้าที่ที่พึงพิงที่เกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในหน้าที่ราชการ ซึ่งต้องกระทำโดยยึดถือระบบคุณธรรม (Merit System) และต้องอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เปิดเผยและยุติธรรม จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1995 ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commissioner) ได้รับมอบหมายให้มีภารกิจเพิ่มขึ้นในการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติ (Propriety) และความผิด (Conscience) ของข้าราชการในกรณีที่ไม่อาจแก้ไขได้ด้วย กระบวนการภายในองค์กรนั่นเองและมีการส่งเรื่องมายังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioner)

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioners) นั้น จะได้รับแต่งตั้งโดยตรงจากประมุขของรัฐ โดยพระบรมราชโองการตามคำแนะนำของคณะองคมนตรี (by Order in Council) ปัจจุบันมีจำนวน 15 คน โดยมี the First Commissioner เป็นหัวหน้า ซึ่งเป็นตำแหน่งเทียบเท่ารองปลัดกระทรวง (Deputy Secretary) กรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil

⁵⁵ Colin Pilkington, *The Civil Service in Britain Today*, (Manchester University: Press: Manchester, 1999), pp 106-107.

⁵⁶ *Ibid*, p. 106 - 107.

⁵⁷ พงุทธิสาร ชุมพล, *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น. 116.

⁵⁸ Gavin Drewry and Tony Butcher, *The Civil Service Today*, 2nd ed (Oxford: Basil Blackwell, 1991).

Service Commissioners) จึงเป็นอิสระจากรัฐมนตรีเพราะไม่ได้รับการแต่งตั้งดังเช่นข้าราชการธรรมดา แต่ในส่วนของเจ้าหน้าที่อื่นในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้นจะถือเป็นข้าราชการ และถึงแม้จะเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระแต่ในส่วนของงบประมาณนั้นเป็นเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่นของรัฐ คือ อยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา

หน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commissioners) ตาม The Civil Service Management Code นั้น กำหนดให้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน รับผิดชอบต่อกระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในงานราชการ (Civil Service) โดย⁵⁹

1. จะต้องรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรมบนพื้นฐานของการแข่งขันที่เปิดเผยและยุติธรรม

2. จะต้องบัญญัติและจัดพิมพ์ Recruitment Code บนหลักของความเอาใจใส่และให้คำอธิบายโดยละเอียด รวมทั้งแสดงสภาพที่เป็นข้อยกเว้นต่าง ๆ ภายใต้มติของคณะกรรมการด้วย

3. สามารถที่จะตรวจสอบทั้งนโยบายและการปฏิบัติในระบบการรับบุคคลเข้ารับราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และหน่วยงานอื่นของรัฐ (Agencies) เพื่อให้แน่ใจว่า Recruitment Code นั้นได้รับการปฏิบัติตาม

4. อาจกำหนดให้องค์กรที่ได้รับแต่งตั้งบุคคลนั้นจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการรับบุคคลเข้ารับราชการ

5. อาจทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ตาม Civil Service Code และเพื่อการนี้ คณะกรรมการอาจดำเนินการต่อไปนี้ได้

1) ออกระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการกระบวนการพิจารณาเอง หรือ

2) เรียกร้องให้ความในกรณีอุทธรณ์ใด ๆ หรือเพื่อการสอบสวนในอุทธรณ์ใด ๆ จัดเตรียมข้อมูลและความช่วยเหลืออื่น ๆ ที่ Commissioner เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม และ

3) ให้คำเสนอแนะ (Recommendations) ต่าง ๆ

นอกจากนี้ จะต้องจัดทำงบประมาณประจำปีเพื่อถวายเป็นรายงานแก่ประมุขของรัฐ และจัดพิมพ์เผยแพร่แก่สาธารณะ

⁵⁹ ศัญชัย สิริเดช, “ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน: ศึกษากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556), น. 66 - 67.

2) ความผิดทางวินัย

ตาม Civil Service Code นั้น ได้กำหนดหน้าที่และความประพฤติของข้าราชการพลเรือนไว้ ดังนี้⁶⁰

1. ทั้งระเบียบข้อบังคับและการปฏิบัติหน้าที่ในราชการพลเรือนนั้น จะต้องกระทำด้วยความซื่อสัตย์ เป็นกลางทางการเมือง และปราศจากอคติ เพื่อช่วยเหลืองานของรัฐบาล ทั้งตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายหรือในกระบวนการตัดสินใจ และในการบริหารงานเพื่อการบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน

2. ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อองค์พระประมุขตามบทบัญญัติของกฎหมายในราชการบริหารทั้งปวง ซึ่งอยู่ภายใต้บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายนี้ และข้าราชการพลเรือนจักต้องมีความซื่อสัตย์ต่อหน่วยราชการที่ตนสังกัดอยู่

3. ข้าราชการพลเรือนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามหลักการที่สอดคล้องกับในประมวลกฎหมายนี้และตามกฎหมายอื่น เช่น

- ความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี และในบางกรณีก็อาจต้องรับผิดชอบต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นองค์กรหรือผู้ดูแลรับผิดชอบหน่วยงานดังกล่าว

- เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่สาธารณะไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุและตามที่กฎหมายกำหนด

- มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศ และตามคำสั่งศาล

- ข้อประกาศที่ชี้แนะเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรม

4. ข้าราชการพลเรือนจะต้องประพฤติตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีความเป็นกลางทางการเมือง โดยจะต้องให้ข้อแนะนำรวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ อย่างชัดเจน เพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐมนตรีหรือในบางกรณีแก่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรในฐานะองค์กรหรือผู้ดูแลรับผิดชอบหน่วยงานดังกล่าว ทั้งนี้ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นกลางทางการเมือง โดยปราศจากความเกรงกลัวและความเอนเอียง และจะต้องไม่กระทำการอันเป็นการหลอกลวงหรือเจตนาที่จะชักนำให้เข้าใจผิดแก่รัฐมนตรี รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือสาธารณชน

5. ข้าราชการพลเรือนจะต้องพยายามปฏิบัติหน้าที่ต่อสาธารณชนด้วยความเห็นอกเห็นใจ มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และปราศจากอคติหรือการบริหารอย่างไร้ประสิทธิภาพ

⁶⁰ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, น. 40 - 41.

6. ข้าราชการพลเรือนควรมีความตั้งใจปฏิบัติงานเพื่อให้แน่ใจว่าเงินสาธารณะนั้นได้ถูกใช้โดยเหมาะสม สัมฤทธิ์ผลและมีประสิทธิภาพ

7. ข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือข่าวสารข้อมูลซึ่งได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปในทางที่ไม่ชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น และจะต้องไม่รับเอาผลประโยชน์ทุกชนิดจากบุคคลภายนอกเพื่อให้อยอมตามความต้องการของบุคคลดังกล่าว

8. ข้าราชการพลเรือนต้องประพฤติตนในวิถีทางที่สมควรเพื่อรักษาไว้ซึ่งความไว้วางใจจากรัฐมนตรี หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบองค์กรและข้าราชการยังต้องจำกัดบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตน

9. ข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่ใช้ติดต่อกันภายในหน่วยงานของรัฐหรือที่เป็นความลับซึ่งได้จากบุคคลอื่นใดโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายนี้มีได้กำหนดให้ข้อมูลใดที่ถือเป็นความลับหรือที่ต้องเปิดเผย เว้นแต่ตามที่ปรากฏอยู่โดยกฎหมายอื่นหรือตามคำพิพากษาของศาลซึ่งเป็นกฎหมาย และข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่กระทำการอันเป็นอุปสรรคหรือมีอิทธิพลต่อนโยบายในการตัดสินใจหรือการกระทำใด ๆ ของรัฐมนตรี เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎรและผู้ดูแลรับผิดชอบองค์กรนั้น ด้วยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารใด ๆ ในหน่วยงานราชการ อันตนได้มาในฐานะที่เป็นข้าราชการให้บุคคลอื่นได้ทราบโดยไม่ได้รับมอบอำนาจ โดยไม่เหมาะสมหรือก่อนเวลาอันควร

ภายใต้ Standard of Propriety ก็ยังได้กำหนดแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการเอาไว้ ซึ่งจะปรากฏให้เห็นอยู่ในคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ อยู่แล้ว ดังนี้

1. ข้าราชการพลเรือนต้องรับรู้และปฏิบัติตาม The Rules on the Acceptance of Outside Appointment by Crown Servants ซึ่งกำหนดอยู่ในภาคผนวก A (Annex A) ของ Civil Service Management Code ด้วย

2. ข้าราชการพลเรือนอาจเข้าไปมีส่วนหรือลงทุนในกิจการต่าง ๆ ได้ ตราบเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานปฏิบัติหน้าที่ของตน และต้องไม่ตัดสินใจหรือใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปเพื่อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นซึ่งเป็นส่วนในกิจการซึ่งตนร่วมอยู่ด้วย

3. ข้าราชการพลเรือนต้องเปิดเผยซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับในทางธุรกิจซึ่งตนเป็นเจ้าของหรือเจ้าของร่วมหรือเป็นส่วน รวมทั้งที่สมาชิกในครอบครัว (คู่สมรส รวมทั้งที่ยังไม่ได้จดทะเบียน และบุตร) ยึดถือไว้และรวมถึงที่ซึ่งผู้อื่นยึดถือไว้แทนบุคคลเหล่านี้ ต่อหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่นที่รัฐจัดตั้งขึ้นและตนสังกัดอยู่ นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

แล้ว ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานซึ่งตนสังกัดอยู่ ไม่ว่าจะขึ้นไป เพื่อสงวนรักษา ควบคุมหรือจัดการซึ่งผลประโยชน์ใด ๆ

4. หากข้าราชการผู้ใดตกเป็นบุคคลล้มละลายหรือถูกพิทักษ์ทรัพย์ต้องรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวกับหน่วยงานต้นสังกัด รวมทั้งต้องรายงานให้หน่วยงานต้นสังกัดทราบหากถูกจับกุม และถูกปฏิเสธการประกันตัวหรือถูกดำเนินคดีในความผิดอาญา ซึ่งไม่ใช่กรณีที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนใบขับขี่หรือถูกคุมขังเนื่องจากโทษในการขับขี่

3) กระบวนการลงโทษทางวินัย

การริเริ่มกระบวนการทางวินัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด คำวินิจฉัยเรื่องวินัยต้องกระทำโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่ถูกพิจารณาอย่างน้อย 1 ชั้น และการอุทธรณ์ต้องพิจารณาโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่พิจารณาอย่างน้อย 1 ชั้น และในกรณีที่เป็นไปได้ ผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องมีความเป็นอิสระจากผู้พิจารณาวินัยในชั้นต้นด้วยการวินิจฉัยวินัยที่เกี่ยวข้องกับปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) หรืออธิบดี หรือเทียบเท่าต้องกระทำโดย Head of Home Civil Service หลังจากได้ปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นหรือ นายกรัฐมนตรีแล้ว ส่วนการวินิจฉัยว่าจะไม่ดำเนินการทางวินัยแต่จะดำเนินการทางอาญาแทนในกรณีนี้เองนั้นต้องกระทำโดย Head of Department หรือ Chief Executive หลังจากที่ได้มีการปรึกษากับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบแล้ว ข้าราชการที่อยู่ระหว่างการสอบสวนคดีอาญาหรือการดำเนินการทางวินัย อาจต้องถูกพักราชการหากจำเป็นเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ

4) กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์

ใน Civil Service Code ได้กำหนดไว้ ทั้งสิทธิและระเบียบขั้นตอนในการใช้สิทธิอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน หากข้าราชการพลเรือนมีความเชื่อโดยประการใดว่าตนได้รับการปฏิบัติโดยผิดกฎหมาย ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม ผ่าฝืนต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญหรือ Profession Code หรือในทางที่ขัดต่อบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ ย่อมสามารถทำรายงานข้อเท็จจริงต่าง ๆ ไปตามกระบวนการที่ปรากฏอยู่ในระเบียบว่าด้วยวินัยข้าราชการของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งหากคำชี้แจงที่ออกมา หรือผลที่ได้รับ ไม่มีเหตุผลเพียงพอ ก็สามารถส่งรายงานต่อไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ นั่นคือต่อเมื่อได้กระทำตามกระบวนการภายในหน่วยงานแล้วเท่านั้นจึงจะสามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commissioners) ได้⁶¹

⁶¹ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6, น. 91 - 92.

ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Appeal Board) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1971 โดยการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (Civil service Appeal Board) ประกอบไปด้วยคณะบุคคลอันได้แก่ ประธาน (Chairman) หรือผู้ที่รักษาการแทนประธาน (Deputy Chairman) และสมาชิกอีก 2 คน ซึ่งคนหนึ่งมาจาก Official Side Panel และอีกคนจาก Trade Union Panel โดยที่กรรมการทั้งหมดยกเว้นประธานนั้นจะคัดเลือกจากข้าราชการบำนาญที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลมาเป็นเวลานานในหน่วยงานราชการหรือในด้านการดำเนินกิจกรรมของ Trade Union และตามนโยบายของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office)⁶² แล้ว ประธานกรรมการนั้นจะแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมากด้วยประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลในภาคเอกชน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการ โดยจะได้รับการคัดเลือกและเสนอชื่อมาจาก Council of Civil Service Union หรือจากหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่นที่รัฐตั้งขึ้น สำหรับกรรมการส่วนตัวของหน่วยราชการ ปกติแล้วคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีวาระ 3 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีกวาระหนึ่ง 3 ปี แต่รวมแล้วต้องไม่เกินกว่า 2 วาระ

คณะกรรมการชุดนี้ จะมีหน้าที่ได้สวนพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ ในกรณีต่อไปนี้

1. การปฏิเสธไม่ยอมให้เข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมือง
2. การตัดสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญ
3. การให้ออกและการเกษียณก่อนกำหนด
4. การไม่จ่ายค่าชดเชยหรือจ่ายค่าชดเชยน้อยกว่าที่ข้าราชการควรได้รับในมูลเหตุ

ที่เกี่ยวกับความไร้ประสิทธิภาพ

ภายหลังจากที่คณะกรรมการได้ทำการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว อาจมีคำวินิจฉัยได้เป็น 2 กรณี กรณีแรก หากคณะกรรมการได้ไต่สวนอุทธรณ์แล้ว มีข้อสรุปเป็นคำวินิจฉัยว่าการให้ออกในกรณีนั้นยุติธรรมดีแล้ว ก็เป็นอันจบสิ้นกระบวนการของคณะกรรมการ อีกกรณีหนึ่งคือ หากคณะกรรมการตัดสินว่าการให้ออกจากงานนั้นไม่เป็นธรรม ก็สามารถสั่งให้มีการเยียวยาความเสียหายนั้นได้ 2 กรณี คือ ทำคำแนะนำ (Recommendation) ให้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นรับบุคคลนั้นกลับเข้ารับราชการดังเดิม แต่หากหน่วยงานดังกล่าวไม่อาจรับบุคคลดังกล่าวเข้ารับราชการดังเดิมได้ คณะกรรมการก็อาจกำหนดค่าเสียหายซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต้องชดใช้ให้ หรือหากคณะกรรมการเห็นว่าการให้บุคคลดังกล่าวกลับเข้ารับราชการดังเดิมนั้น

⁶² อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, น. 43 - 44.

ไม่เหมาะสม ก็อาจกำหนดให้มีการชดเชยค่าเสียหายให้แทน เช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลนั้นต้องการที่จะให้มีการชดเชยค่าเสียหายมากกว่าการกลับเข้ารับราชการ⁶³

3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยในประเทศไทย

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยในประเทศไทย อันได้แก่ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ อัตรာโทษ และการลงโทษ ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือน พ.ศ. 2547 และก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ดังนี้

3.2.1: พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

“ข้าราชการตำรวจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งหรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย⁶⁴

ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ความผิดวินัย

ความผิดวินัยของข้าราชการตำรวจ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 สามารถแบ่งได้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังนี้

ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ การไม่รักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อปฏิบัติ และข้อห้ามในเรื่อง ดังต่อไปนี้⁶⁵

(1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี จรรยาบรรณของตำรวจ และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

⁶³ เพิ่งอ้าง, น. 43 - 44.

⁶⁴ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 4.

⁶⁵ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 78.

(2) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

(3) ต้องรักษาระเบียบการเคารพระหว่างผู้ใหญ่ ผู้น้อย

(4) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

(5) ต้องปฏิบัติราชการโดยมิให้เป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำ หรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

(6) ต้องรักษาความลับของทางราชการ

(7) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี และไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้งกัน และต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ

(8) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการ หรือในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตนโดยไม่ชักช้า และด้วยความสุภาพเรียบร้อยโดยห้ามมิให้ดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ หรือในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน

(9) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เพื่อให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ เอาใจใส่ ระวังระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

(10) ต้องไม่กระทำการอันเป็นเหตุให้แตกความสามัคคีระหว่างข้าราชการตำรวจ

(11) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย

(12) ต้องไม่ใช้กิริยาวาจาหรือประพฤติตนในลักษณะที่ไม่สมควร

(13) ต้องไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

(14) ต้องไม่กระทำด้วยประการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการบังคับผู้บังคับบัญชาเป็นทางให้เสียระเบียบแบบแผนวินัยตำรวจ

(15) ต้องไม่กระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการหรือทำให้เสียระเบียบแบบแผนของตำรวจ

(16) ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

(17) ต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

(18) กระทำการหรือไม่กระทำการตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ การกระทำ ดังต่อไปนี้⁶⁶

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้

(2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือ โดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(3) เขยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการหรือในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ราชการ

(4) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(5) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(6) กระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ รวมทั้งการกระทำผิดที่กฎหมายกำหนด อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(7) กระทำการหรือไม่กระทำการตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจ มีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย วิธีการเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย และการป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร. เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรจะกล่าวหาว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำผิด

⁶⁶ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 79.

วินัยให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที หากผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย⁶⁷

2. โทษทางวินัย

โทษทางวินัย ของข้าราชการตำรวจ มี 7 สถาน ดังต่อไปนี้⁶⁸

(1) ภาคทัณฑ์

การลงโทษภาคทัณฑ์ ได้แก่ การลงโทษแก่ผู้กระทำผิดอันควรต้องรับโทษสถานหนึ่งสถานใด แต่มีเหตุอันควรปรานีจึงเพียงแต่แสดงความผิดผู้นั้นให้ปรากฏไว้

(2) ทัณฑกรรม

การลงโทษทัณฑกรรม ได้แก่ การให้ทำงานโยธา การให้อยู่เวรยาม นอกจากหน้าที่ประจำ หรือการให้ทำงานสาธารณประโยชน์ซึ่งต้องไม่เกินหกชั่วโมงต่อหนึ่งวัน

(3) กักขาม

การลงโทษกักขาม ได้แก่ การกักตัวไว้ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งที่สมควรตามที่กำหนด

(4) กักขัง

การลงโทษกักขัง ได้แก่ การขังในที่จัดไว้เพื่อควบคุมแต่เฉพาะคนเดียวหรือหลายคนรวมกันตามที่จะได้มีคำสั่ง

(5) ตัดเงินเดือน

(6) ปลดออก

(7) ไล่ออก

ในการดำเนินการทางวินัยนั้น เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชาสืบสวนข้อเท็จจริงหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ในการสืบสวนข้อเท็จจริงให้แจ้งเรื่องที่ถูกลกล่าวหาหรือถูกร้องเรียนให้ผู้ถูกลกล่าวหาทราบ และให้ผู้ถูกลกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงภายในเวลาที่กำหนด ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้สั่งยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ดำเนินการต่อไปตามที่กฎหมายกำหนดทันที⁶⁹

⁶⁷ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 80.

⁶⁸ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 82.

⁶⁹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 84.

กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชานำสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงมาพิจารณาสั่งการ⁷⁰ หากเป็นกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้ว ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัย ให้ดำเนินการต่อไปตามที่กฎหมายกำหนด ถ้าฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย ให้สั่งยุติเรื่อง และในกรณีที่ข้าราชการตำรวจตำแหน่งต่างกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกัน ให้ผู้มีอำนาจสำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่มีตำแหน่งในระดับสูงกว่าเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสั่งการตามผลการสอบสวนโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือดำเนินการสอบสวนใหม่ แต่ทั้งนี้ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย⁷¹

สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาเกี่ยวกับการสืบสวน และการสอบสวนที่ต้องดำเนินการ กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. กล่าวคือ ในการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามมาตรา 85 มาตรา 86 มาตรา 89 หรือมาตรา 90 ให้พิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร. ซึ่งทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน ในกรณี หากยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหากลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อน และให้ถือว่าไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างถูกสืบสวนหรือสอบสวน แล้วแต่กรณี นับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าวจนกว่าการพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้นจะเสร็จสิ้นและมีคำสั่ง ในกรณีที่เป็นการผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสืบสวนหรือสอบสวนก็ได้⁷²

⁷⁰ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 85.

⁷¹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 86.

⁷² พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 87.

กรณีข้าราชการตำรวจกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษทัณฑกรรม ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้กระทำผิดวินัยควรได้รับโทษสูงกว่าที่ตนมีอำนาจสั่งลงโทษ ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของตนที่มีอำนาจ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการเพื่อลงโทษตามควรแก่กรณี ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

กรณีข้าราชการตำรวจกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 72 สั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก โดยการพิจารณาสั่งลงโทษกฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาก่อนการเสนอ โดยคณะกรรมการดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วยรองหัวหน้าหน่วยงานนั้นทุกคนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ ก.ตร. ทั้งนี้ ผู้ถูกลงโทษปลดออกตามกรณีนี้ จะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ⁷³

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจผู้ใดแล้ว ให้รายงานการดำเนินการทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้ดำเนินการทางวินัยและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงาน เห็นว่าการยุติเรื่อง การงดโทษ หรือการลงโทษ เป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้มีอำนาจสั่งลงโทษ เพิ่มโทษเป็นสถานโทษ หรืออัตราโทษที่หนักขึ้น ลดโทษลงเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง งดโทษ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือน หรือยกโทษให้ถูกต้องหรือเหมาะสมตามควรแก่กรณี ตลอดจนแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในคำสั่งเดิมให้ถูกต้องเหมาะสมได้ด้วย และในกรณีที่เห็นว่าควรดำเนินการอย่างไรเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความจริงและยุติธรรมก็ให้มีอำนาจดำเนินการหรือสั่งดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี โดยการสั่งลงโทษหรือเพิ่มโทษเป็นสถานโทษที่หนักขึ้น ต้องไม่เกินอำนาจของตนตามมาตรา 89 และการเพิ่มอัตราโทษเมื่อรวมกับอัตราโทษเดิมต้องไม่เกินอำนาจนั้นด้วย ถ้าเกินอำนาจของตน ก็ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นตามลำดับ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ ถ้าเห็นว่าการจะสั่งลงโทษหรือเพิ่มโทษนั้นกรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้รายงานต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อให้พิจารณาดำเนินการ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามมาตรา 89 สั่งยุติเรื่อง หรือสั่งงดโทษข้าราชการ

⁷³ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 90.

ตำรวจผู้ใดไปแล้ว แต่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเห็นว่ากรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเมื่อได้รับรายงานที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่ากรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 86 แต่ถ้าเป็นกรณีที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 86 ไว้แล้ว ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา 90 เมื่อมีกรณีเพิ่มโทษลดโทษ จดโทษ หรือยกโทษ ให้ผู้สั่งมีคำสั่งใหม่ และในคำสั่งดังกล่าวให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิมด้วย พร้อมทั้งระบุวิธีการดำเนินการให้ผู้ถูกลงโทษตามคำสั่งเดิมรับโทษที่เพิ่มขึ้นหรือกลับคืนสู่ฐานะเดิม แล้วแต่กรณี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ตร.⁷⁴

3.2.2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

“ข้าราชการพลเรือน” หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรม ฝ่ายพลเรือน⁷⁵

ข้าราชการพลเรือน มี 2 ประเภท คือ⁷⁶

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 ข้าราชการพลเรือนสามัญ

(2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษและการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง เป็นกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติที่กฎหมายกำหนดให้กระทำ หรือฝ่าฝืนข้อห้ามที่กฎหมายกำหนดห้ามมิได้กระทำ ซึ่งการกระทำดังกล่าว กฎหมายถือว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย⁷⁷ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

⁷⁴ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 91.

⁷⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

⁷⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 35.

⁷⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 84.

ข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติ ดังต่อไปนี้⁷⁸

- (1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม
- (2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ
- (4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วย กฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่ง นั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอ ความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม
- (5) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้
- (6) ต้องรักษาความลับของทางราชการ
- (7) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการ ระหว่างข้าราชการด้วยกันและร่วมปฏิบัติราชการ
- (8) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์ แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน
- (9) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการ ปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาท ทางการเมืองของข้าราชการด้วย
- (10) ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน มิให้เสื่อมเสีย

(11) กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้าม ดังต่อไปนี้⁷⁹

- (1) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้อง แจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย
- (2) ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

⁷⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82.

⁷⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 83.

(3) ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

(4) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

(5) ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

(6) ต้องไม่เป็นการจัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

(7) ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการก่อกวน กดขี่ หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ

(8) ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

(9) ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ

(10) ไม่กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

2) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁸⁰

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

(2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(5) ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

(6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

⁸⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85.

(7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(8) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสอง และมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

3) โทษทางวินัย

โทษทางวินัย ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มี 5 สถาน ดังต่อไปนี้⁸¹

(1) ภาคทัณฑ์

ภาคทัณฑ์ เป็นโทษสำหรับกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน นอกจากนี้ ในกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

(2) ตัดเงินเดือน

ตัดเงินเดือน เป็นการลงโทษตัดเงินเดือนเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ของเงินเดือน และเป็นจำนวนเดือน เช่น ตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 2 เดือน เมื่อพ้นเวลา 2 เดือนแล้ว ก็จะได้รับเงินเดือนตามปกติ

(3) ลดเงินเดือน

ลดเงินเดือน เป็นการลงโทษโดยลดเงินเดือนเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ เช่น ลดเงินเดือน 2% หรือ 4% ของอัตราเงินเดือนของผู้กระทำผิด

(4) ปลดออก

ปลดออก เป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนผู้นั้นลาออกจากราชการ

(5) ไล่ออก

ไล่ออก เป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ สำหรับการดำเนินการทางวินัย นั้น กฎหมายกำหนดไว้ในหมวดที่ 7 ว่าด้วยเรื่องการดำเนินการทางวินัย ซึ่งเป็นการกำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ และกระบวนการต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ดังต่อไปนี้

⁸¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88.

เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบ โดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย⁸² เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 90 หรือความดังกล่าวปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 รับผิดชอบหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ก็ให้ยุติเรื่องได้ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามที่กฎหมายกำหนด⁸³

ผลการสืบสวนและการพิจารณาผลการสืบสวน

ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณา หากปรากฏว่ากรณีมีมูลถ้าความผิดนั้น มิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวสั่งยุติเรื่อง⁸⁴

ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณา หากปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ดำเนินการต่อไปตามที่กฎหมายกำหนด⁸⁵

⁸² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90.

⁸³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 91.

⁸⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 92.

⁸⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 93.

คณะกรรมการสอบสวน

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน หรือต่างกรมหรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันให้ดำเนินการดังต่อไปนี้⁸⁶

(1) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกัน ที่อธิบดีหรือปลัดกระทรวงถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ให้ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แต่งตั้งกรณี เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(2) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญต่างกรมในกระทรวงเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน ให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เว้นแต่เป็นกรณีที่ปลัดกระทรวงถูกกล่าวหาร่วมด้วย ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(3) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงร่วมด้วย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(4) สำหรับกรณีอื่น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

กรรมการสอบสวน มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวนและโดยเฉพาะให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย คือ⁸⁷

(1) เรียกให้กระทรวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือห้างหุ้นส่วน บริษัท ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ส่งผู้แทนหรือบุคคลในสังกัดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

(2) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา

⁸⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 94.

⁸⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 99.

อันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดหลุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว โดยมิใช่เพราะเหตุตาย ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ ถ้าผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ให้คงโทษ⁸⁸

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดหลุโทษ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณา หรือผลแห่งคดีได้ ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนหรือพิจารณาว่าผู้นั้นมิได้กระทำผิดหรือกระทำผิดไม่ถึงกับจะถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก และไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้ผู้นั้นมีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติราชการหรือกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งตามเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทเดียวกันและระดับเดียวกันหรือในตำแหน่งประเภทและระดับที่ ก.พ. กำหนด ทั้งนี้ ผู้นั้นต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น

เมื่อได้มีการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดพักราชการหรือออกจากราชการไว้ก่อนแล้วภายหลังปรากฏว่าผู้นั้นมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีอื่นอีก ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 ตลอดจนดำเนินการทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป ในกรณีที่สั่งให้ผู้นั้นสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนกลับเข้ารับราชการ หรือสั่งให้ผู้นั้นสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนออกจากราชการด้วยเหตุอื่นที่มิใช่เป็นการลงโทษเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ให้ผู้นั้นมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตลอดระยะเวลาระหว่างที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ เงินเดือน เงินอื่นที่จ่ายเป็นรายเดือน และเงินช่วยเหลืออย่างอื่น และการจ่ายเงินดังกล่าวของผู้ถูกสั่งพักราชการ และผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น

การสั่งพักราชการให้สั่งพักตลอดเวลาที่สอบสวนหรือพิจารณา เว้นแต่ผู้ถูกสั่งพักราชการผู้ใดได้ร้องทุกข์ตามมาตรา 122 และผู้มีอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์เห็นว่าสมควรสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อนการสอบสวนหรือพิจารณาเสร็จสิ้นเนื่องจากพฤติการณ์ของ

⁸⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 100.

ผู้ถูกสั่งพักราชการไม่เป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือพิจารณา และไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยต่อไป หรือเนื่องจากการดำเนินการทางวินัยได้ล่วงพ้นหนึ่งปีนับแต่วันพักราชการแล้ว ยังไม่แล้วเสร็จและผู้ถูกสั่งพักราชการไม่มีพฤติกรรมดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจสั่งพักราชการสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อนการสอบสวนหรือพิจารณาเสร็จสิ้น โดยให้นำความดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ระยะเวลาให้พักราชการและให้ออกจากราชการไว้ก่อน การให้กลับเข้าปฏิบัติราชการหรือกลับเข้ารับราชการและการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลการสอบสวนหรือพิจารณาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.⁸⁹

การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการที่มีกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ โดยเฉพาะ ในกรณีเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัตินี้จะลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์หรือลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการนั้นอย่างใดอย่างหนึ่งตามควรแก่กรณีและพฤติการณ์ก็ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะได้ลงทัณฑ์หรือลงโทษตามกฎหมายดังกล่าวแล้วหรือไม่ ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้⁹⁰

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ โดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรือลดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ⁹¹

ในการดำเนินการของ อ.ก.พ. กระทรวงตามมาตรา 97 วรรคสอง หรือมาตรา 103 วรรคสอง หากผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงดังกล่าวเห็นว่าการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม ให้รายงาน ก.พ. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป และเมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ ก.พ. มีมติ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษ

⁸⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 101.

⁹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 102.

⁹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 103.

ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ.ค. ในกรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. แจ่มติดต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์⁹² ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ ให้ผู้สั่งมีคำสั่งใหม่ และในคำสั่งดังกล่าวให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม พร้อมทั้งระบุวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่ได้รับไปแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.⁹³

3.2.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476

สำหรับวินัยทหารนั้น คือ การที่ทหารต้องประพฤติตามแบบธรรมเนียมของทหาร⁹⁴ ซึ่งวินัยเป็นหลักสำคัญที่สุดสำหรับทหาร เพราะฉะนั้นทหารทุกคนจักต้องรักษาโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนท่านให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิด โดยตัวอย่างการกระทำผิดวินัยทหารมี ดังต่อไปนี้⁹⁵

- (1) คือ ขัดขืน หลีกเลียง หรือละเลย ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเหนือตน
- (2) ไม่รักษาระเบียบการเคารพระหว่างผู้ใหญ่ผู้น้อย
- (3) ไม่รักษามรรยาทให้ถูกต้องตามแบบธรรมเนียมของทหาร
- (4) ก่อให้เกิดความสามัคคีในคณะทหาร
- (5) เกียจคร้าน ละทิ้ง หรือเดินเล่อต่อหน้าที่ราชการ
- (6) กล่าวคำเท็จ
- (7) ใช้กริยาวาจาไม่สมควร หรือประพฤติไม่สมควร
- (8) ไม่ตักเตือนสั่งสอน หรือลงทัณฑ์ผู้ได้บังคับบัญชาที่กระทำผิดตามโทษานุโทษ
- (9) เสพเครื่องคองของเมาจนถึงเสียกริยา

นอกจากนี้ อำนาจลงทัณฑ์นั้น ทัณฑ์ที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดต่อวินัยทหารดังกล่าวไว้นั้น ให้มีกำหนดเป็น 5 สถาน⁹⁶ คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ทัณฑ์กรรม
- (3) กัก
- (4) ชัง
- (5) จำขัง

⁹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 104.

⁹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 105.

⁹⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 มาตรา 4.

⁹⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 มาตรา 5.

⁹⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 มาตรา 8.

ภาคทัณฑ์ คือ ผู้กระทำผิดมีความผิดอันควรต้องรับทัณฑ์สถานหนึ่งสถานใดดังกล่าวมาแล้ว แต่มีเหตุอันควรปราณี จึงเป็นแต่แสดงความคิดของผู้นั้นให้ปรากฏหรือให้ทำทัณฑ์บนไว้

ทัณฑ์กรรมนั้น ให้กระทำการสุขา การ โยธา ฯลฯ เพิ่มจากหน้าที่ประจำซึ่งตนจะต้องปฏิบัติอยู่แล้ว หรือปรับให้อยู่เวรยาม นอกจากหน้าที่ประจำ

กัก คือ กักตัวไว้ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งตามแต่จะกำหนดให้

ขัง คือ ขังในที่ควบคุมแต่เฉพาะคนเดียวหรือรวมกันหลายคนแล้วแต่จะได้มีคำสั่ง

จำขัง คือ ขังโดยส่งไปฝากให้อยู่ในความควบคุมเรือนจำทหาร

นอกจากทัณฑ์ที่กล่าวไว้นี้ ห้ามมิให้คิดขึ้นใหม่ หรือใช้วิธีลงทัณฑ์อย่างอื่นโดยเด็ดขาด⁹⁷

สำหรับผู้มีอำนาจบังคับบัญชาซึ่งลงทัณฑ์แก่ผู้กระทำผิดได้นั้น คือ⁹⁸

(1) ผู้บังคับบัญชา หรือ

(2) ผู้ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้บังคับบัญชาตามที่กระทรวงกลาโหม ส่วนราชการที่ขึ้น

ตรงต่อกระทรวงกลาโหม กองทัพบก กองทัพเรือ หรือกองทัพอากาศ กำหนด

อย่างไรก็ตาม วิธีร้องทุกข์ในการที่จะรักษาวินัยทหารให้เป็นระเบียบเรียบร้อยอยู่เสมอย่อมเป็นการจำเป็นที่ผู้บังคับบัญชาก็ต้องมีอำนาจในการบังคับบัญชา หรือลงทัณฑ์อยู่เองเป็นธรรมดา แต่ผู้บังคับบัญชาบางคนอาจใช้อำนาจในทางที่ผิดยุติธรรม ซึ่งเป็นการสมควรที่จะให้ผู้บังคับบัญชามีโอกาสร้องทุกข์ได้ในทางเป็นระเบียบไม่ก้าวท้าว⁹⁹ และคำชี้แจงของทหารว่าผู้บังคับบัญชากระทำแก่ตนด้วยการอันไม่เป็นยุติธรรม หรือผิดกฎหมาย หรือแบบธรรมเนียมทหารว่า ตนมิได้รับผลประโยชน์หรือสิทธิตามที่ควรจะได้รับในราชการนั้น เรียกว่า “ร้องทุกข์”¹⁰⁰

ในการร้องทุกข์นั้น ทหารจะร้องทุกข์ได้แต่สำหรับตนเองเท่านั้น ห้ามมิให้ร้องทุกข์แทนผู้อื่นเป็นอันขาด และห้ามมิให้ลงชื่อรวมกัน หรือเข้ามาร้องทุกข์พร้อมกันหลายคน และห้ามมิให้ประชุมกันเพื่อหารือเรื่องจะร้องทุกข์¹⁰¹ และห้ามมิให้ร้องทุกข์ในเวลาที่ดินกำลังเข้าแถวหรือในขณะที่กำลังทำหน้าที่ราชการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เวลาเป็นยาม เป็นเวร ดังนี้เป็นต้น และห้ามมิให้ร้องทุกข์ก่อนเวลาล่วงไปแล้ว 24 ชั่วโมง นับตั้งแต่ที่มีเหตุจะต้องร้องทุกข์เกิดขึ้น¹⁰²

⁹⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 มาตรา 9.

⁹⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 มาตรา 10.

⁹⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 มาตรา 21.

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 มาตรา 22.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 มาตรา 23.

¹⁰² พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 มาตรา 24.

อีกทั้งห้ามมิให้ร้องทุกข์ว่า ผู้บังคับบัญชาลงทัณฑ์แรงเกินไป ถ้าหากว่าผู้บังคับบัญชานั้นมิได้ลงทัณฑ์เกินอำนาจที่จะทำได้แห่งพระราชบัญญัตินี้¹⁰³

นอกจากนี้ ถ้าจะกล่าวโทษผู้ใดให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้นั้น จะร้องทุกข์ด้วยวาจาหรือจะเขียนเป็นหนังสือก็ได้ ถ้าผู้ร้องทุกข์มาร้องทุกข์ด้วยวาจา ให้ผู้รับการร้องทุกข์จดข้อความสำคัญของเรื่องที่ร้องทุกข์นั้น ให้ผู้ร้องทุกข์ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานด้วย แต่ถ้าหากว่าผู้ร้องทุกข์ไม่ทราบชัดว่า ตนได้รับความเดือดร้อนเพราะผู้ใดแน่ ก็ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาโดยตรงของตน เพื่อเสนอไปตามลำดับชั้น จนถึงที่สุด คือ ผู้ที่จะสั่งการได้สวน และแก้ความเดือดร้อนนั้นได้¹⁰⁴

เมื่อผู้ใดได้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาตามระเบียบที่วางมาแล้ว และเวลาล่วงพ้นไป 15 วัน ยังไม่ได้รับความชี้แจงประการใด ทั้งความเดือดร้อนก็ยังไม่ปลดเปลื้องไป ให้ร้องทุกข์ใหม่ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นที่สูงถัดขึ้นไปเป็นลำดับอีก และในการร้องทุกข์ครั้งนี้ให้ชี้แจงด้วยว่าได้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นใดมาแล้วแต่เมื่อใด¹⁰⁵ แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องร้องทุกข์ได้ชี้แจงให้ผู้ร้องทุกข์ทราบแล้ว แต่ผู้ร้องทุกข์ยังไม่หมดความสงสัย ก็ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปได้ และต้องชี้แจงด้วยว่าได้ร้องทุกข์นี้ต่อผู้ใด และได้รับคำชี้แจงอย่างไรแล้วด้วย¹⁰⁶

3.2.4 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ อัตรာโทษ และการลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือน พ.ศ. 2547

กฎ ก.ตร. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ อัตรာโทษ และการลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือน พ.ศ. 2547 เป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 31 (2) และมาตรา 89 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และมติ ก.ตร. ในการประชุมครั้งที่ 5/2547 เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2547 และมติอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ในการประชุมครั้งที่ 9/2547 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 จึงออกกฎ ก.ตร. ไว้ดังต่อไปนี้

1. การลงโทษข้าราชการตำรวจผู้กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงผู้บังคับบัญชาจะลงโทษ ภาคทัณฑ์ หรือในสถานโทษและอัตรာโทษใด ได้เพียงใด ให้เป็นไปตามตารางกำหนดอำนาจและอัตรากการลงโทษข้าราชการตำรวจที่ ก.ตร. กำหนด ผู้ตั้งลงโทษจะสั่งลงโทษเกินกว่าอัตรာโทษที่ตารางกำหนดอำนาจและอัตรากการลงโทษข้าราชการตำรวจที่ ก.ตร. กำหนดไม่ได้

¹⁰³ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 มาตรา 25.

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 มาตรา 26.

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 มาตรา 28.

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 มาตรา 30.

แต่ลงโทษต่ำกว่านี้ได้ ผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษและผู้ใต้บังคับบัญชาผู้กระทำผิดวินัยซึ่งตามตารางกำหนดอำนาจและอัตราการลงโทษข้าราชการตำรวจที่ ก.ตร. กำหนด มิได้กำหนดไว้ให้ถือเกณฑ์เทียบตำแหน่งตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร.¹⁰⁷

2. การคำนวณระยะเวลาการลงโทษกักขังและกักขัง ให้นับวันเวลาเริ่มลงโทษกักขังหรือกักขังเป็นหนึ่งวันเต็ม โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนชั่วโมงและให้นับติดต่อกันไม่เว้นวันหยุดราชการจนครบกำหนด และให้ปล่อยตัวไปในวันถัดจากวันที่ครบกำหนด¹⁰⁸

3. เมื่อมีคำสั่งลงโทษ ให้ผู้บังคับบัญชาจัดการให้ผู้ถูกลงโทษได้รับโทษโดยเร็ว การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ได้รับโทษในความคิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงมิให้นำมาเป็นเหตุทุเลาการรับโทษ¹⁰⁹

4. โทษทัณฑ์กรรมที่กำหนดไว้เป็นวัน ๆ ให้ความหมายว่าทำทัณฑ์กรรมทุก ๆ วัน จนกว่าจะครบกำหนด ในวันหนึ่งกำหนดทัณฑ์กรรมได้ไม่เกินวันละหกชั่วโมง แต่ถ้าให้อยู่เวรยามในวันหนึ่งต้องไม่เกินกำหนดเวลาอยู่เวรยามตามปกติ การสั่งลงโทษทัณฑ์กรรมให้กำหนดจำนวนวันและจำนวนชั่วโมงในแต่ละวันให้ชัดเจน¹¹⁰

5. โทษกักขังให้ใช้ได้แต่เฉพาะข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับการหรือเทียบเท่าลงมาและสำหรับโทษกักขังให้ใช้ได้แต่เฉพาะข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่รองสารวัตรลงมา¹¹¹ ทั้งนี้ การลงโทษกักขังให้นำตัวผู้ถูกลงโทษไปกักไว้ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งตามที่เห็นสมควร¹¹²

6. การลงโทษกักขังให้นำตัวผู้ถูกลงโทษไปปรับโทษที่สถานีหรือหน่วยงานอื่นที่ผู้ถูกลงโทษมิได้ประจำอยู่ การลงโทษกักขังข้าราชการตำรวจหญิง ห้ามมิให้กักขังร่วมกับข้าราชการ

¹⁰⁷ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ อัตราโทษ และการลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือน พ.ศ. 2547 ข้อ 2.

¹⁰⁸ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ อัตราโทษ และการลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือน พ.ศ. 2547 ข้อ 3.

¹⁰⁹ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ อัตราโทษ และการลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือน พ.ศ. 2547 ข้อ 4.

¹¹⁰ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ อัตราโทษ และการลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือน พ.ศ. 2547 ข้อ 5.

¹¹¹ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ อัตราโทษ และการลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือน พ.ศ. 2547 ข้อ 6.

¹¹² กฎ ก.ตร. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ อัตราโทษ และการลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือน พ.ศ. 2547 ข้อ 7.

ตำรวจชาย หากไม่มีสถานที่พอจะแยกกักขัง หัวหน้าหน่วยงานที่รับตัวผู้ถูกลงโทษไว้เพื่อลงโทษ จะกำหนดสถานที่ใดสถานที่หนึ่งที่เห็นเหมาะสมเป็นสถานที่กักขังก็ได้¹¹³ การลงโทษกักขังให้ลงโทษกักขังไว้ในสถานที่จัดไว้โดยเฉพาะ ห้ามมิให้กักขังรวมกับผู้ต้องหา เว้นแต่มีเหตุจำเป็น เพราะไม่มีที่กักขัง และห้ามนำสิ่งของไม่จำเป็นหรืออาวุธเข้าไปในสถานที่กักขัง¹¹⁴

3.2.5 กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547

กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 31 (2) (3) และ (8) และมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และ มติ ก.ตร. ในการประชุมครั้งที่ 5/2547 เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2547 และมติอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับอุทธรณ์ ในการประชุมครั้งที่ 12/2547 เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2547 จึงออกกฎ ก.ตร. ไว้ดังต่อไปนี้

1. การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ตร. นี้ ในกรณีที่เป็นการลงโทษทางวินัยหรือสั่งให้ออกจากราชการตามกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะก็ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น หากกฎหมายนั้นไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะก็ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ตาม กฎ ก.ตร. ฉบับนี้มาใช้บังคับโดยอนุโลม¹¹⁵

2. ข้าราชการตำรวจผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ในกรณีที่ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการถึงแก่ความตายไปก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ ทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของผู้นั้นมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งแทนได้ภายในกำหนดเวลาตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน¹¹⁶

¹¹³ กฎ ก.ตร.ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ อัตรารับโทษ และการลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือน พ.ศ. 2547 ข้อ 8.

¹¹⁴ กฎ ก.ตร.ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ อัตรารับโทษ และการลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือน พ.ศ. 2547 ข้อ 9.

¹¹⁵ กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ข้อ 2.

¹¹⁶ กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ข้อ 3.

3. การใช้สิทธิอุทธรณ์กรณีถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง กักขัง หรือ ตัดเงินเดือน ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ หรือ ก.ตร. แล้วแต่กรณี ดังนี้¹¹⁷

(1) กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าลงมาเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับการหรือเทียบเท่าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้สั่งลงโทษ

(2) กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าลงมาถึงผู้บังคับการหรือเทียบเท่าเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้สั่งลงโทษ

(3) กรณีผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการหรือเทียบเท่าของกองบังคับการที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

(4) กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่เจ้าพนักงานหรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่าลงมาถึงผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

(5) กรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.ตร.

(6) กรณีที่ผู้บังคับบัญชาอื่นนอกเหนือจาก (1) ถึง (5) เป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่เป็นหัวหน้าสูงสุดของหน่วยงานหรือกลุ่มตำแหน่ง ที่ผู้อุทธรณ์นั้นสังกัดอยู่

กรณีที่ผู้สั่งลงโทษใช้อำนาจสั่งลงโทษในฐานะเป็นผู้รักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งใด ให้ถือว่าเป็นการสั่งลงโทษของผู้ดำรงตำแหน่งที่รักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนนั้น

4. การใช้สิทธิอุทธรณ์กรณีถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือ ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการให้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.ตร. ในการใช้สิทธิ ผู้อุทธรณ์จะขอแถลงการณ์ด้วยวาจาเพื่อประกอบการพิจารณาของ ก.ตร. ก็ได้ โดยแสดงความประสงค์ไว้ในหนังสืออุทธรณ์ หรือจะทำเป็นหนังสือต่างหาก แต่ต้องยื่นหนังสือนั้นต่อ ก.ตร. โดยตรงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ยื่นหนังสืออุทธรณ์ หาก ก.ตร. พิจารณาเห็นว่า การแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่จำเป็นแก่การพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์จะไม่อนุญาตให้ผู้อุทธรณ์เข้าแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้¹¹⁸ ทั้งนี้ ให้ผู้บังคับบัญชา หรือ ก.ตร. เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่รับไว้ในแต่ละกรณี¹¹⁹

¹¹⁷ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ข้อ 4.

¹¹⁸ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ข้อ 5.

¹¹⁹ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ข้อ 6.

5. การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งประกอบข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายและเหตุผลในการอุทธรณ์ให้เห็นว่าได้ถูกลงโทษ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ โดยไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมอย่างไร และลงลายมือชื่อและที่อยู่ของผู้อุทธรณ์¹²⁰ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอุทธรณ์ ผู้จะอุทธรณ์มีสิทธิขอตรวจหรือคัดรายงานการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนหรือของผู้สืบสวนสอบสวนได้ ส่วนการขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่น หรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการที่จะอนุญาตหรือไม่ โดยให้พิจารณาถึงประโยชน์ในการรักษาวินัยและการปกครองบังคับบัญชา ข้าราชการตำรวจตลอดจนเหตุผลและความจำเป็นเป็นเรื่อง ๆ ไป¹²¹

6. ผู้อุทธรณ์มีสิทธิคัดค้านผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือกรรมการข้าราชการตำรวจผู้พิจารณาอุทธรณ์ ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้¹²²

- (1) รู้เห็นเหตุการณ์ในเรื่องที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- (2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- (3) มีสาเหตุโกรธเคืองผู้อุทธรณ์
- (4) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดา กับผู้กล่าวหาหรือผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ
- (5) มีเหตุอื่นซึ่งอาจทำให้การพิจารณาเสียความเป็นธรรม

การคัดค้านผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หรือ ก.ตร. ผู้พิจารณาอุทธรณ์ ต้องแสดง ข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสืออุทธรณ์หรือแจ้งเพิ่มเติมเป็นหนังสือ ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หรือ ก.ตร. แล้วแต่กรณี เริ่มพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อมีเหตุหรือมีการคัดค้านตามวรรคหนึ่ง ผู้ถูกคัดค้านผู้นั้นจะถอนตัวไม่พิจารณาอุทธรณ์นั้นก็ได้ ถ้ามิได้ถอนตัว ให้ผู้นั้นส่งคำคัดค้านให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่อยู่ลำดับเหนือขึ้นไปของผู้ถูกคัดค้าน ประธานกรรมการ หรือประธานอนุกรรมการ แล้วแต่กรณี พิจารณาเหตุที่คัดค้านถ้าเป็นการคัดค้านประธานก็ให้คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่เป็นผู้พิจารณาหากเห็นว่าเหตุที่น่าเชื่อถือ ให้ดำเนินการ ดังนี้

¹²⁰ กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ข้อ 7.

¹²¹ กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ข้อ 8.

¹²² กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ข้อ 9.

(1) กรณีอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่พิจารณาคัดค้านนั้นเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์นั้นแทนผู้ที่ถูกคัดค้าน

(2) กรณีอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ให้ประธานกรรมการ หรือประธานอนุกรรมการ คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ แล้วแต่กรณี แจ้งผู้ถูกคัดค้านทราบและมีให้พิจารณาอุทธรณ์นั้น

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาอุทธรณ์ ให้ถือวันที่ผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการได้รับแจ้งคำสั่งเป็นวันทราบคำสั่ง

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 26 แห่งพระราช

กฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558

และแนวทางการแก้ไขปัญหา

จากที่ได้ศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน มาแล้วในบทที่ 2 และศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีทางวินัยของข้าราชการตำรวจในต่างประเทศ และประเทศไทยในบทที่ 3 ซึ่งในบทนี้ ผู้เขียนจะได้นำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 โดยมีประเด็นปัญหาที่ต้องวิเคราะห์ และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหสามประเด็นด้วยกัน คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ซึ่งรายละเอียด ดังนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ปัจจุบันการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้น กฎหมายให้นำโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งหากพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทมียศ และข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศมีนั้นแตกต่างกันออกไป เพราะข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศมีหน้าที่ในการสนับสนุน กล่าวคือ เป็นงานจำพวกงานด้านบริหาร งานอำนวยการ งานวิชาการ และงานการสอนหรือวิจัย ดังนั้น การกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศดังกล่าวจึงไม่มีความเหมาะสมกับสายงาน ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ดังนี้

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ สำหรับคำว่า วินัย นั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การทำงานของคนมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล มีผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจที่มุ่งหวัง ฉะนั้น เมื่อจะกำหนดข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามทางวินัย จึงต้องคำนึงถึงว่า การไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้ามนั้นจะทำให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานนั้นหรือไม่ ถ้าไม่กระทบก็ไม่ควรกำหนดเป็นบทวินัยไว้ เพราะเมื่อกำหนดเป็นบทวินัยไว้ ผู้ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนจะผิดวินัยและถูกลงโทษ โดยไม่ควรจะเป็น และการดำเนินการทางวินัยในปัจจุบันมีวัตถุประสงค์ที่เป็นมาตรการที่มุ่งปราบปรามข้าราชการที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่กำหนด โดยวิธีการลงโทษทางวินัยซึ่งมีผลเป็นการปราบไม่ให้ข้าราชการอื่นกระทำผิดวินัยเพราะเกรงกลัวกับการลงโทษทางวินัย นั้นเอง

อย่างไรก็ตาม การลงโทษทางวินัยประกอบด้วย การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ และการลงโทษเป็นกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดหรือไม่ หากความผิดเป็นการกระทำความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และควรลงโทษสถานใด ทั้งนี้ เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตามกฎหมาย การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ การลงโทษ จะกระทำต่อเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหา โดยกระจ่างชัดเพียงพอ หลักการพิจารณาความผิด กำหนดโทษ และลงโทษ ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษโดยพิจารณาจากพยานหลักฐานและพฤติการณ์ตามสำนวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ประกอบกับคุณงามความดีที่เคยกระทำในครั้งก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดวินัย

จากการศึกษาพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 พบว่า ในเรื่องของวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้น ให้นำกฎ ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติมาใช้ บังคับกับจรรยาบรรณ วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศโดยอนุโลม ซึ่งตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดโทษทางวินัยมี 7 สถาน ดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ทัณฑกรรม
- (3) กักขัง
- (4) กักขัง
- (5) ตัดเงินเดือน

(6) ปลอดออก

(7) ไล่ออก

นอกจากนี้ จากการศึกษาหลักการทางกฎหมาย ซึ่งได้แก่ หลักการดำเนินการทางวินัย และการลงโทษทางวินัย มีสาระสำคัญ ดังนี้

การลงโทษทางวินัย ถือเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัยอันเป็นมาตรการในทางลบ (Negative) เพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดทางวินัย ในปัจจุบันทางราชการจะใช้การลงโทษเป็นมาตรการสุดท้ายหลังจากที่การส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัย และการป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำความผิดวินัยไม่อาจใช้ได้ผลในกรณีนั้น โดยจุดมุ่งหมายการลงโทษทางวินัย คือ การที่กฎหมายได้บัญญัติข้อกำหนดทางวินัยให้ข้าราชการรักษาหรือยึดถือ ซึ่งมีทั้งข้อบัญญัติให้ถือปฏิบัติ และข้อห้ามมิให้กระทำ เมื่อข้าราชการผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือข้อที่ต้องปฏิบัติก็ถือว่า เป็นผู้กระทำความผิดวินัยและจะต้องถูกลงโทษ

โทษทางวินัย ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มี 5 สถาน ได้แก่

- 1) ภาคทัณฑ์
- 2) ตัดเงินเดือน
- 3) ลดเงินเดือน
- 4) ปลอดออก
- 5) ไล่ออก

สำหรับการดำเนินการทางวินัย หมายถึง กระบวนการทั้งหลายที่กระทำเป็นวิธีการตามกฎหมายมาตรฐานทั่วไป หรือตามหลักเกณฑ์ เมื่อข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ได้แก่ การสืบสวน การสอบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา การให้พักราชการ และการให้ออกจากราชการไว้ก่อนการพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ และการลงโทษ โดยจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในกรณีใดหรือไม่ เพื่อให้ได้ความจริง และยุติธรรมตามกระบวนการทางนิติธรรม หากมีผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการลงโทษเป็นไปโดยเหมาะสมกับกรณีความผิด และเพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยสุจริต

ขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยนั้น กฎหมายกำหนดไว้ว่า เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย

กำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย เมื่อได้รับรายงานหรือความดังกล่าวปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุรับดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้ แต่ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามที่กฎหมายกำหนด และในกรณีของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้น กฎหมายได้กำหนดให้นำกฎ ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติมาใช้บังคับกับจรรยาบรรณ วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศโดยอนุโลม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ข้าราชการตำรวจในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการตำรวจประเภทมียศตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศตามพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 ซึ่งในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้น กฎหมายได้กำหนดให้นำกฎ ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติมาใช้บังคับกับจรรยาบรรณ วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศโดยอนุโลม ส่งผลให้หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัยไม่มีความเหมาะสม เพราะเมื่อดูจากลักษณะของการปฏิบัติงานเห็นได้ว่า ข้าราชการตำรวจประเภทมียศมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ส่วนข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศจะปฏิบัติหน้าที่ในงานบริหาร งานอำนวยการ งานวิชาการ และงานการสอนหรือวิจัยซึ่งเป็นงานในสายสนับสนุน และไม่ได้ข้องเกี่ยวกับประชาชน การนำหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทมียศมาใช้กับข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศจึงไม่มีความเหมาะสม

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจากโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศกับข้าราชการพลเรือนทั่วไปแล้ว พบว่า โทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนทั่วไปมี 5 สถาน แต่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในเรื่องของวินัยและการรักษาวินัยได้กำหนดโทษทางวินัยมี 7 สถาน ซึ่งการกำหนดโทษทางวินัยดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศที่ทำงานในด้านการสนับสนุน การบริหาร การสอน และวิจัย หากพิจารณาการปฏิบัติงานดังกล่าวแล้วก็คล้ายคลึงกันกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป ดังนั้นการกำหนดโทษทางวินัย เช่น การลงโทษทัณฑ์ขมขื่น ซึ่งได้แก่ การให้ทำงานโยธา การให้อยู่เวรยาม นอกจากหน้าที่ประจำ หรือการให้ทำงานสาธารณประโยชน์ซึ่งต้องไม่เกินหกชั่วโมงต่อหนึ่ง

วัน ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ส่งผลให้การลงโทษทางวินัย ไม่มีมาตรฐานทั่วไป

อย่างไรก็ตาม การที่กำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ซึ่งมีกรปฏิบัติหน้าที่เหมือนข้าราชการพลเรือนทั่ว ๆ ไปด้านการสนับสนุน การบริหาร การสอน และงานวิจัย ให้เหมือนกับข้าราชการตำรวจประเภทมียศที่ปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศและประชาชน ส่งผลให้การลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้น ไม่สอดคล้องกับหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ทำให้การลงโทษทางวินัยไม่มีประสิทธิภาพ และไม่มีความมาตรฐานในการกำหนดโทษทางวินัย อีกทั้งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศไม่มีความเชื่อมั่นในกระบวนการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเอง ดังนั้น การกำหนดโทษทางวินัยดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการในการดำเนินการทางวินัย และการลงโทษทางวินัย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้นำกฎ ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติมาใช้บังคับกับจรรยาบรรณ วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศโดยอนุโลมนั้น ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ เนื่องจากกฎ ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ กำหนดมาเพื่อบังคับใช้กับข้าราชการตำรวจประเภทมีชั้นยศที่ปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ และประชาชน ซึ่งการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการการดำเนินการทางวินัย และการลงโทษทางวินัย ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

ดังนั้น หากกฎหมายกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ เป็น 7 สถานะนั้น เป็นการกำหนดที่ไม่เหมาะสมกับสายงาน เนื่องจากข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศว่าเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ประเภทบริหาร อำนวยการ สายวิชาการ และตำแหน่งประเภทการสอนหรือวิจัย การกำหนดโทษทางวินัยที่ไม่เหมาะสมกับงานของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ส่งผลให้การทำงานของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ขาดความเชื่อมั่น และไม่มีความมั่นใจในระบบพิทักษ์คุณธรรมในหน่วยงานของตนเอง เพราะเรื่องโทษทางวินัยที่ได้กำหนดไม่สอดคล้องกับการทำงาน อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติเอง ในการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นมาตรฐานกลาง

ตลอดจนกระทบต่อกระบวนการทำงานที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการให้มีข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็น 5 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศที่ทำงานในสายสนับสนุนซึ่งเป็นงานในสายบริการ อำนวยการ และงานการสอนและการวิจัยที่แตกต่างไปจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทมียศที่ต้องมีการรักษาความปลอดภัย และทุกข์สุขของประชาชน ดังนั้น หากมีการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็น 5 สถาน ดังกล่าว จะทำให้การกำหนดโทษทางวินัยสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ อีกทั้งมีมาตรฐานในการดำเนินการทางวินัยอีกด้วย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ระบบวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinarordnung-BDO) โดยกฎหมายฉบับดังกล่าว มีการกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการ 2 กลุ่ม ได้แก่

ข้าราชการทั่วไป

ตามมาตรา 77 แห่งกฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์ (BBG) ได้กำหนดว่า ข้าราชการที่กระทำการอันเป็นการละเมิดหน้าที่ที่ผูกพันความเป็นข้าราชการถือว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ในส่วนการกระทำที่อยู่นอกขอบเขตหน้าที่ราชการนั้นจะเป็นความผิดวินัยได้เฉพาะกรณีที่มีการกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเคารพและความน่าเชื่อถือต่อตำแหน่งหน้าที่หรือเกียรติของข้าราชการ โดยหน้าที่ของข้าราชการอาจแบ่งได้ออกเป็น 9 เรื่อง ได้แก่ หน้าที่ทั่วไปของข้าราชการ หน้าที่ในการปฏิบัติงานต้น ข้อจำกัดในการกระทำในนามของทางราชการ หน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการ การทำงานอื่นนอกเหนือจากงานราชการ และการประกอบอาชีพหลังจากสิ้นสุดความเป็นข้าราชการ ข้อห้ามในการรับสิ่งของต่าง ๆ เวลาทำงาน ที่พัก และเครื่องแบบ

ข้าราชการบำนาญ

มาตรา 77 แห่งกฎหมายฉบับเดียวกันได้กำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญไว้ได้แก่ การกระทำความดังต่อไปนี้ คือ การกระทำการอันเป็นการต่อต้านหลักการพื้นฐานของเสรีประชาธิปไตยในความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เข้าไปมีส่วนร่วมในความพยายามที่มีความมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงอยู่หรือต่อความมั่นคงปลอดภัยของสหพันธรัฐ กระทำการละเมิดหน้าที่ในการรักษาความลับของราชการ ละเมิดข้อห้ามที่ห้ามประกอบอาชีพ หรือละเมิดข้อห้ามที่ห้ามมิให้รับสิ่งของ

นอกจากนี้ ตามมาตรา 5 ของกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการทั่วไป 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ปรับ ลดเงินเดือน ย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่มีสายงานเดียวกัน แต่มีขึ้นเงินเดือนลดลง และให้ออกจากราชการ ส่วนโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญ มี 2 สถาน ได้แก่ ลดเบี้ยบำนาญ และตัดสิทธิในการรับเบี้ยบำนาญ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส

โทษทางวินัย ตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 เป็นโทษที่เบาที่สุด ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษโดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งได้แก่ ตักเตือน (avertissement) ตำหนิ (blâme)

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ การคัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือระดับ (la radiation du tableau d'avancement) การลดชั้น (l'abaissement d'échelon) การให้ออกชั่วคราวเป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน (l'exclusion temporaire) การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น (le déplacement d'office)

กลุ่มที่ 3 ประกอบด้วยการลดตำแหน่ง (la rétrogradation) การให้ออกจากราชการชั่วคราว 3 เดือน - 2 ปี (l'exclusion temporaire)

กลุ่มที่ 4 ประกอบด้วยการให้ออกจากราชการ (la mise à la retraite d'office) และการไล่ออกจากราชการ (la révocation)

ประเทศญี่ปุ่น

ตามมาตรา 82 แห่ง National Public Service Law ของประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดว่าข้าราชการอาจถูกลงโทษทางวินัยในกรณี ดังต่อไปนี้

1. กระทำการขัดกับกฎหมายฉบับนี้หรือระเบียบที่ออกโดยกฎหมายฉบับนี้
2. กระทำการขัดกับหน้าที่ในตำแหน่งของตนหรือละเลยหน้าที่ของตน
3. มีความผิดเนื่องจากการประพฤติชั่วเป็นเหตุให้ไม่เหมาะสมในการทำหน้าที่

ให้บริการประชาชน

ส่วนประเภทของโทษทางวินัย มีกำหนดไว้ในมาตรา 82 แบ่งได้เป็น 4 ประการ คือ

1. ให้ออกจากราชการ
2. พักราชการ
3. ลดเงินเดือน
4. ตำหนิเป็นหนังสือ

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น กับกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศในประเทศไทย พบว่า ควรนำเอาแนวคิด และหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย เนื่องจากในระบบกฎหมายของต่างประเทศนั้น ไม่มีการแยกประเภทข้าราชการออกเหมือนกับประเทศไทย ข้าราชการทุกประเภทให้ถือว่าเป็นข้าราชการพลเรือนทั้งหมด และการที่กำหนดให้เป็นข้าราชการพลเรือนทั้งหมดนั้น ในการกำหนดโทษทางวินัย และการดำเนินคดีเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการพลเรือนทั้งหมดนั้น มีมาตรฐานที่เป็นแบบเดียวกันทั้งประเทศ และทำให้ข้าราชการพลเรือนทุกคนมีความเชื่อมั่นในระบบการบริหารงานบุคคล และระบบพิทักษ์คุณธรรมขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ดังนั้น หากกฎหมายกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็น 5 สถาน เหมือนข้าราชการพลเรือนทั่วไปแล้ว จะทำให้เป็นการกำหนดที่เหมาะสมกับสายงาน เนื่องจากข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ประเภทบริหาร อำนาจการสายวิชาการ และตำแหน่งประเภทการสอนหรือวิจัย ซึ่งการกำหนดโทษทางวินัยที่เหมาะสมกับงานของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ส่งผลให้การทำงานของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มีศมีความเชื่อมั่นมากยิ่งขึ้น และมีความมั่นใจในระบบพิทักษ์คุณธรรมในหน่วยงานของตนเอง เพราะเรื่องโทษทางวินัยที่ได้กำหนดนั้น สอดคล้องกับการทำงาน อีกทั้งทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม และมีความเป็นมาตรฐานกลาง ตลอดจนตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการให้มีข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็น 5 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดเงินเดือน

(4) ปลอดภัย

(5) ปลอดภัย

กล่าวโดยสรุป หากประเทศไทยมีการนำเอาการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ที่ได้มีการกำหนดโทษของข้าราชการที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และไม่มีการแยกประเภทของข้าราชการออกเป็นหลายรูปแบบมาปรับใช้กับข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ซึ่งมีลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้นมีความคล้ายคลึงกันกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป การกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภท ไม่มียศจะมีความสอดคล้องกันกับข้าราชการพลเรือนทั่วไปอันจะทำให้มีมาตรฐานกลาง และมีประสิทธิภาพในระบบของการดำเนินการทางวินัยอีกด้วย

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในการอุทธรณ์คดีวินัยที่ไม่ร้ายแรงของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษนั้น กฎหมายกำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ ซึ่งในการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษยังมีปัญหาทางกฎหมายที่ต้องมีการวิเคราะห์ ซึ่งผู้เขียนจะขอวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ และเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ

สำหรับการอุทธรณ์คดีทางวินัยนั้น มีด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ การอุทธรณ์บังคับ และการอุทธรณ์ไม่บังคับหรืออีกชื่อหนึ่งเรียกว่า การอุทธรณ์เพื่อเลือก โดยการอุทธรณ์บังคับจะเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดว่าการอุทธรณ์เป็นขั้นตอนที่บังคับให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินัยคดีปกครอง ส่วนการอุทธรณ์ไม่บังคับหรืออีกชื่อหนึ่งเรียกว่า การอุทธรณ์เพื่อเลือกเป็นกรณีที่คู่กรณีมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนก็ได้หรือไม่อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง แต่นำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินัยคดีปกครองโดยตรงก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในการอุทธรณ์บังคับที่ต้องให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยยื่นอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยภายในหน่วยงานก่อน ซึ่งผู้รับพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยภายในหน่วยงานนั้นก็คือผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นมาโดยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการพิจารณาคดี

อุทธรณ์ผู้ถูกลงโทษทางวินัย โดยผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาคดี
อุทธรณ์ผู้ถูกลงโทษทางวินัยต้องมีลักษณะที่เป็นกลางไม่มีอคติต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัย และต้องไม่
มีความเกี่ยวข้องกันในเรื่องของเครือญาติของคู่กรณี

จากการศึกษา กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 พบว่า
ได้กำหนดให้การใช้สิทธิอุทธรณ์กรณีถูกสั่งลงโทษวินัยที่ไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม
กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือน ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ
หรือ ก.ตร. แล้วแต่กรณี ดังนี้

(1) กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าลงมาเป็นผู้สั่งลงโทษ
ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับการหรือเทียบเท่าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้สั่งลงโทษ

(2) กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าลงมาถึงผู้บังคับการ
หรือเทียบเท่าเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าที่เป็น
ผู้บังคับบัญชาของผู้สั่งลงโทษ

(3) กรณีผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการหรือเทียบเท่าของกองบังคับการที่ขึ้นตรง
ต่อสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บัญชาการตำรวจ
แห่งชาติ

(4) กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่เรตำรวจแห่งชาติหรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
หรือเทียบเท่าลงมาถึงผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บัญชาการ
ตำรวจแห่งชาติ

(5) กรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.ตร.

(6) กรณีที่ผู้บังคับบัญชานอกจาก (1) ถึง (5) เป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์
ต่อผู้บังคับบัญชาที่เป็นหัวหน้าสูงสุดของหน่วยงานหรือกลุ่มตำแหน่งที่ผู้อุทธรณ์นั้นสังกัดอยู่

กรณีที่ผู้สั่งลงโทษใช้อำนาจสั่งลงโทษในฐานะเป็นผู้รักษาราชการแทนหรือปฏิบัติ
ราชการแทนในตำแหน่งใด ให้ถือว่าเป็นการสั่งลงโทษของผู้ดำรงตำแหน่งที่รักษาราชการแทน
หรือปฏิบัติราชการแทนนั้น ส่วนการใช้สิทธิอุทธรณ์กรณีถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก
หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการให้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.ตร.

นอกจากนี้ จากการศึกษาลักษณะทางกฎหมาย ซึ่งได้แก่ หลักการอุทธรณ์ภายใน
ฝ่ายปกครอง มีสาระสำคัญ ดังนี้

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นเป็นการให้สิทธิแก่เอกชนที่จะขอให้มีการพิจารณา
ทบทวนได้ โดยอาจจะเป็นการทบทวนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือโดยผู้บังคับบัญชา
ของเจ้าหน้าที่นั้น และในการพิจารณาอุทธรณ์สามารถพิจารณาได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย

และความเหมาะสม แต่ถ้าเป็นการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ก็ต้องพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนั้นว่ากฎหมายให้บทวนได้เพียงใด โดยระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทย มีอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ทั้งการอุทธรณ์แบบบังคับและการอุทธรณ์แบบไม่บังคับ ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้มี “การอุทธรณ์บังคับ” ไว้ตามมาตรา 44 ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสแก้ไขหรือเยียวยาปัญหาของตนเองและทำให้ข้อพิพาทที่จะไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

1) ระบบอุทธรณ์ปกติ

การจัดองค์กรทางปกครองส่วนใหญ่มักจะเป็นไปโดยมีสายการบังคับบัญชาและมีหัวหน้าองค์กรเป็นผู้รับผิดชอบดูแลทั่วไปทั้งองค์กร ผลจากการนี้ทำให้เกิดระบบอุทธรณ์ปกติขึ้น เพราะเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินงานทางปกครองไปให้ถูกต้องตามกฎหมาย เรื่องใดหากผิดกฎหมาย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นเองหรือผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นก็จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือให้เกิดผลดีแก่การงานที่ตนรับผิดชอบ ดังนั้น โดยระบบการปกครองเช่นนี้เอกชนคนใดไม่ว่าจะเกี่ยวข้องหรือไม่ก็อาจอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้ หรือจะอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นก็ได้อีก เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามหน้าที่กระทำการในหน้าที่ให้ถูกต้อง สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาถอนคำสั่งทางปกครองเดิมไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม จะเป็นไปตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งจะพิจารณาบทวนได้ทั้งในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองก็ได้

การอุทธรณ์ปกตินี้ไม่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีการไว้โดยเฉพาะ จึงอาจกระทำได้โดยไม่มีรูปแบบจะกระทำด้วยวาจาหรือหนังสือก็ได้ และจะเขียนหนังสืออุทธรณ์เช่นใดก็ได้ การอุทธรณ์ปกตินี้เป็นระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ คู่กรณีจะอุทธรณ์หรือไม่ก็ได้ และขณะเดียวกันจะอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้ อย่างในประเทศที่ถือว่าไม่มีอายุความ เพราะการงานอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง เมื่อใดฝ่ายปกครองทราบว่าการทำงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามความรับผิดชอบในหน้าที่ (คำสั่งทางปกครองอาจชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม) ก็สมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงกำหนดว่าเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเมื่อใดก็ได้ แม้จะพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ (ไม่ว่าจะเป็นระบบบังคับหรือไม่บังคับ) หรือโต้แย้งในชั้นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมาแล้วก็ตาม โดยการจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือไม่ จะพึงเล็งในประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

2) ระบบอุทธรณ์บังคับ

ระบบการอุทธรณ์บังคับจะกำหนดให้คู่กรณีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนโดยถือเป็นขั้นตอนตามกฎหมายขั้นตอนหนึ่งก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง หากไม่ดำเนินการจะฟ้องคดีปกครองไม่ได้ การไม่อุทธรณ์ในระบบนี้จึงทำให้ขาดสิทธิที่จะดำเนินการต่อไปในชั้นการพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายให้นำกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ที่ใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจประเภทที่มียศมาใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศ ซึ่งในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ทณฑกรรม (3) กักยาม (4) กักขัง (5) ตัดเงินเดือน นั้น ให้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาลำดับชั้นบังคับบัญชาระหว่างข้าราชการตำรวจประเภทที่มียศและข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศ จะพบว่า มีลำดับชั้นบังคับบัญชาที่แตกต่างกัน การกำหนดให้มีการอุทธรณ์คดีวินัยที่ไม่ร้ายแรงของข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษนั้น จึงมีความไม่เหมาะสมในการพิจารณาคำสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยที่ไม่ร้ายแรงของข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศ และไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินการทางวินัย

อนึ่ง กระบวนการของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงที่ให้นำของข้าราชการตำรวจประเภทที่มียศมาใช้ในปัจจุบันนั้น เมื่อพิจารณาถึงทรัพยากรคน การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความคล้ายคลึงกับข้าราชการพลเรือนทั่ว ๆ ไป จึงเกิดความไม่เหมาะสมกับข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศ และการที่ให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยที่ไม่ร้ายแรงต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาไปเรื่อย ๆ ซึ่งมีกระบวนการมากกว่ามาตรฐานในการอุทธรณ์ทั่ว ๆ ไป ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กล่าวคือ การอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศจะต้องอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษไปเรื่อยจนกว่าจะถึงผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดต่างจากข้าราชการพลเรือนทั่วไปที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์เพียงชั้นเดียว อีกทั้งยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้อุทธรณ์ และยังคงส่งผลถึงในกรณีที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้เกิดเสียชีวิตลง ซึ่งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ตกทอดสู่ทายาทโดยชอบธรรมที่จะต้องได้รับความเป็นธรรมจากระบบพิทักษ์คุณธรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายกำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษนั้น ไม่มีความเหมาะสมกับผู้อุทธรณ์คำสั่งหรือทายาทโดยชอบธรรมในกรณีที่ผู้อุทธรณ์คำสั่งเกิดเสียชีวิตลง ในการอุทธรณ์คำสั่งและการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง เพราะการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชา

ชั้นที่สูงขึ้นไปเรื่อย ๆ เป็นการสร้างภาระให้กับผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่ง อีกทั้งหากมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้ว และผู้อุทธรณ์ไม่พอใจต่อคำสั่งของผู้รับพิจารณาอุทธรณ์ สามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้เลย ดังนั้น การกำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงที่ต้องยื่นต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษตามลำดับชั้น ยศทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมาย ซึ่งได้แก่ หลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้ผู้ยื่นอุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์คำสั่งคดีวินัยที่ไม่ร้ายแรงข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ ส่งผลเสียต่อผู้ยื่นอุทธรณ์ เนื่องจากการยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้ผู้ได้บังคับบัญชา และเป็นการประวิงเวลาในการที่ผู้ยื่นอุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่งในการพิจารณาอุทธรณ์ที่จะต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองต่อไป ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมาย ซึ่งได้แก่ หลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ

ดังนั้น หากนำการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษสำหรับข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศมาใช้กับข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้น จะทำให้การบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในการดำเนินการด้านวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายในการให้มีข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และทำให้ข้าราชการขาดความเชื่อมั่นในระบบพิทักษ์คุณธรรมของหน่วยงานของตนเอง ทำให้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่นั้น ไม่เป็นไปอย่างเต็มที่เนื่องข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเองกลัวตนจะถูกลงโทษทางวินัยแบบข้าราชการแบบมีชั้นยศ และการอุทธรณ์คดีวินัยยังไม่มีเชื่อมั่นจากข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศได้ นั้นเอง

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ เนื่องจากในปัจจุบันการอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้น กฎหมายให้นำกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ที่ใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจประเภทที่มียศมาใช้บังคับ ซึ่งหากผู้ที่ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงจะต้องอุทธรณ์คดีวินัยกับผู้บังคับบัญชาของผู้สั่งลงโทษเป็นชั้น ๆ ขึ้นไป ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้กับผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย หากมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศโดยเฉพาะจะเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และมีความเชื่อมั่นในระบบของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ และข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย ซึ่งมีการกำหนดองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลไว้ ดังนี้

สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการกำหนดองค์กรกลางทำหน้าที่ในการบริหารจัดการข้าราชการของรัฐ เรียกว่า สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat) มีอำนาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ ซึ่งการบริหารจัดการข้าราชการของรัฐตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยหลักเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ อย่างไรก็ตามก็มีสำนักงานฝ่ายปกครอง และข้าราชการของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกรมจัดตั้งขึ้นตามรัฐกำหนด ลงวันที่ 9 ตุลาคม 1945 ซึ่งเป็นกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายธุรการของนายกรัฐมนตรี ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ข้าราชการของรัฐ เช่น รวบรวมเอกสารและสถิติเกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เข้าร่วมและเจรจาในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน จัดสอบแข่งขันข้าราชการบางตำแหน่ง ควบคุมการรับสมัคร ข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นต้น

ประเทศญี่ปุ่น

ระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย ของประเทศญี่ปุ่นนั้น จะเป็นไปตาม National Public Service Law โดยจะมีการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัย ในประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ National Personnel Authority ประกอบด้วย กรรมการ 3 คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภา Diet จากบุคคลที่มีอายุไม่น้อยกว่า 35 ปี ที่มีคุณธรรม และความเป็นกลางสูง หนึ่งในคณะกรรมการทั้งสามคนนี้จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธาน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้อีก แต่รวมกันแล้วจะอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 12 ปี NPA เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของรัฐบาลญี่ปุ่นจัดตั้งขึ้นภายใต้อำนาจของคณะรัฐมนตรี NPA ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรอิสระ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้คำแนะนำในการพัฒนาฝ่ายบุคคล การให้ค่าตอบแทน และเงื่อนไขสภาพการทำงานอื่น ๆ เช่น การแบ่งประเภทของตำแหน่ง การสอบบุคคลเข้ารับราชการ การแต่งตั้ง การปลดออก การฝึกอบรม การกำหนดโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และกรณีอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลและคุ้มครองผลประโยชน์ของข้าราชการ

สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา มีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล และทำหน้าที่แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) 3 องค์กร ได้แก่

1) สำนักงานการบริหารงานบุคคล (Office of Personnel Management) มีหน้าที่ดูแลข้าราชการและกำลังคนภาครัฐ

2) การแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The Federal Labor Management) มีหน้าที่ดูแลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ

3) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board: MSPB) เป็นองค์กรอิสระของรัฐบาล (Independent Government agency) แต่มีการดำเนินงานคล้ายกับรูปแบบของศาล ทำหน้าที่เหมือนผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน จากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และประธานาธิบดีจะแต่งตั้งคณะกรรมการคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการและทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธานเพื่อทำหน้าที่กรณีที่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และถ้าประธานและรองประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการที่เหลืออยู่จะทำหน้าที่ประธานแทน

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา กับกฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศในประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยควรนำเอาแนวคิดหลักการทางกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้กับการอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ เพราะว่า ในต่างประเทศมีการกำหนดหน่วยงานกลางในการรับพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งในการลงโทษวินัยของข้าราชการพลเรือน ซึ่งในการอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศไม่มีหน่วยงานกลางในการรับพิจารณาอุทธรณ์ หากประเทศไทยนำแนวคิดต่างประเทศมาใช้จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งในการลงโทษวินัยได้

ดังนั้น หากมีการกำหนดให้มีหน่วยงานกลางในการรับพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ จะทำให้การบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศในการดำเนินการด้านวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายในการให้มีข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และทำให้ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศมีความเชื่อมั่นในการรับพิจารณาอุทธรณ์คดีวินัย

และระบบพิทักษ์คุณธรรมของหน่วยงานของตนเอง ทำให้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่เป็นไปอย่างเต็มที่ รวมไปถึงเป็นการสร้างมาตรฐานในการระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานตำรวจแห่งชาติอีกด้วย

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นควรให้มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

กล่าวโดยสรุป หากประเทศไทยมีการกำหนดให้มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ โดยนำแนวคิดกฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการกำหนดให้มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล และระบบพิทักษ์คุณธรรมมาใช้ จะทำให้มีความเป็นกลาง มีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีมาตรฐานยิ่งขึ้นในการบริหารงานบุคคล และระบบพิทักษ์คุณธรรม

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และแนวทางการแก้ไขปัญหา

สำหรับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้น กฎหมายได้กำหนดให้นำกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 มาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ยังพบปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป โดยผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

การอุทธรณ์ หมายถึง การที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ได้หยิบยกเรื่องของตนขึ้นพิจารณาใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ตน โดยทั่วไปการอุทธรณ์ หมายถึง การที่ผู้ถูกลงโทษสิทธิจากคำสั่งของฝ่ายปกครองใช้สิทธิโต้แย้งขอให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่ง ความสำคัญของการอุทธรณ์ การอุทธรณ์เป็นกระบวนการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพข้าราชการ ทำให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นกลไกที่สำคัญของการควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วย

กฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ

นอกจากนี้ ในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยของข้าราชการนั้น ในกฎหมายจะมีการกำหนดเรื่องระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย และระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยเอาไว้ด้วย ซึ่งการกำหนดระยะเวลาถือว่าเป็นการตั้งกรอบเวลาเอาไว้ เนื่องจากผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้รับความเสียหายจากการถูกลงโทษทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นการถูกลดขั้นเงินเดือน พักงาน ให้ออกจากงาน รวมถึงทำให้เสียชื่อเสียงและมัวหมองได้ ทั้งนี้ หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัย และการยื่นอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย อาจเกิดการประวิงเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์หรือมีการกลั่นแกล้งกันเองภายในองค์กร อีกทั้งอาจโดนกลั่นแกล้งจากหัวหน้างานก็เป็นได้

จากการศึกษา กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 พบว่า ได้กำหนดให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ในกรณีที่ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการถึงแก่ความตายไปก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ ทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของผู้นั้นมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งแทนได้ภายใต้กำหนดเวลา ในส่วนของระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายใน 240 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน

นอกจากนี้ จากการศึกษาหลักการทางกฎหมาย ซึ่งได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม มีสาระสำคัญ ดังนี้

กระบวนการยุติธรรม หมายถึง กลไกและกระบวนการ หรือขั้นตอนที่รัฐใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมความประพฤติและจัดการข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของคนในสังคม เพื่อสร้างให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมและรวมถึงการคุ้มครองส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมจึงเป็นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่ง ในการนำเอาหลักการและบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาใช้เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม ถือไว้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม จึงเป็นรากฐานสำคัญที่รัฐจกต้องรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นที่ยืนยันถึงการเคารพและให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งจากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ผู้เขียนพบว่า มีการบัญญัติรับรอง และคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้หลายประการ ได้แก่

(1) บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้ สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

(2) บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำความผิดมิได้ ทั้งนี้ ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใด ได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ และการควบคุมหรือ คุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำมิได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี นอกจากนี้ ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฎิปักษ์ต่อตนเองมิได้

(3) รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร นอกจากนี้ รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซง หรือครอบงำใด ๆ และรัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้ หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทุนความให้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ของ ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้น ใช้กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ซึ่งได้กำหนดในเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์การพิจารณาอุทธรณ์โทษ ทางวินัยให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายใน 240 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่ มีเหตุ จำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน ซึ่งเมื่อรวมระยะเวลา แล้วเห็นว่ามิมีระยะเวลาถึง 360 วัน ซึ่งในบางกรณีนั้นการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้มีความยุ่งยาก

หรือสลับซับซ้อนแต่อย่างใด ทำให้ส่งผลกระทบต่อและเกิดความเสียหายต่อผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่รอการพิจารณาว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยว่าตนเองมีความผิดดังกล่าวหรือไม่ และมีผลต่อกระบวนการในชั้นศาล ตลอดจนความไม่เป็นธรรมในระบบบริหารบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน 2551 และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 แล้ว พบว่า พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีก ซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศก็มีความคล้ายคลึงกับข้าราชการพลเรือนทั่ว ๆ ไป ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาที่ยาวนานทำให้เกิดความประวิงเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ และส่งผลเสียในความเชื่อมั่นต่อกระบวนการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศในการพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยที่ต้องมีความรวดเร็ว สะดวก และเป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศที่ให้นำกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 มาบังคับใช้บังคับในเรื่องของการพิจารณาอุทธรณ์นั้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์นั้นมีระยะเวลาที่ยาวนานเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่เป็นกฎหมายที่กำหนดเรื่องกระบวนการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการทั่ว ๆ ไป ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่แล้วก็มีความคล้ายคลึงกันกับข้าราชการพลเรือนทั่ว ๆ ไป เพราะปฏิบัติหน้าที่ในสายสนับสนุนในการบริหาร การสอน และงานทางด้านวิจัย ซึ่งการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์เกิดผลเสียต่อข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ อีกทั้งยังไม่มีมีความรวดเร็ว สะดวก และเป็นธรรม ดังนั้นการกำหนดระยะเวลาที่ยาวนานทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมาย ซึ่งได้แก่ คຸ້ມครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ที่มีความยาวนานเกินไปทำให้เกิดการประวิงเวลา และมีการกลั่นแกล้งกันในกระบวนการพิจารณา เนื่องจากในบางคดีนั้นไม่ได้มีความยุ่งยากหรือความซับซ้อนจนเป็นเหตุที่จะต้องใช้เวลาอันนานส่งผลร้ายแก่ผู้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย รวมไปถึงทำให้ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศไม่มีความเชื่อมั่นในกระบวนการพิทักษ์คุณธรรมภายในหน่วยงานของตน ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมาย ซึ่งได้แก่ คຸ້ມครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ที่ต้องมีการคุ้มครองสิทธิของคู่ความที่ต้องได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณา และมีความสะดวก รวดเร็ว

ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

ดังนั้น หากกฎหมายกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ โดยให้พิจารณาให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายใน 240 วัน และสามารถขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน ซึ่งเมื่อรวมระยะเวลาแล้ว เห็นว่ามีระยะเวลาถึง 360 วัน จะทำให้ไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์นั้นต้องเป็นธรรม สะดวก และรวดเร็ว อีกทั้งหากเกิดการล่าช้าหรือมีการประวิงเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ จะส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และทำให้ข้าราชการตำรวจไม่มีความเชื่อมั่นในการดำเนินการทางวินัย และการบริหารงานบุคคล ตลอดระบบพิทักษ์คุณธรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ไม่มีความเป็นมาตรฐานดังเช่นข้าราชการพลเรือนในรูปแบบต่าง ๆ นั้นเอง

4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการกำหนดเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ โดยกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน ให้เหมือนกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดในเรื่องของระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการพลเรือนได้กำหนดเป็นมาตรฐานทั่ว ๆ ไป หากมีการแก้ไขระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ จะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศมีความเป็นธรรม สะดวก และรวดเร็วตรงตามวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนทั่วไปในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ที่ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง และเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ

ก.พ.ค. สำหรับกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่ วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย

เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดในเรื่องของระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการพลเรือนทั่วไป กับกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 พบว่า ในการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ควรกำหนดให้เหมือนกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อให้เป็นมาตรฐานในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ เพราะการปฏิบัติงานและการทำหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้นมีลักษณะเหมือนข้าราชการทั่วไป

ดังนั้น หากมีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ โดยให้พิจารณาให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายใน 120 วัน และสามารถขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน ซึ่งเมื่อรวมระยะเวลาแล้วเห็นว่ามีระยะเวลาถึง 240 วัน ให้เหมือนกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะทำให้เป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์นั้นต้องเป็นธรรม สะดวก และรวดเร็วตามหลักการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และทำให้ข้าราชการตำรวจมีความเชื่อมั่นในการดำเนินการทางวินัย และการบริหารงานบุคคลตลอดระบบพิทักษ์คุณธรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมีความเป็นมาตรฐานดังเช่นข้าราชการพลเรือนในรูปแบบต่าง ๆ นั้นเอง

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขในเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ โดยกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน

กล่าวโดยสรุป ในเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศที่มีการกำหนดระยะเวลาที่ยาวนานนั้น หากมีการแก้ไขระยะเวลาดังกล่าวให้สอดคล้องกันกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่เป็นกฎหมายกลางในการดำเนินการทางวินัย และระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการพลเรือนทั่วไป จะทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์กระชับขึ้น สอดคล้องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่ต้องมีความรวดเร็วและเป็นธรรม

จากประเด็นปัญหาทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นควรมีการออกกฎหรือระเบียบที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจแบบไม่มียศมาใช้บังคับเป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากข้าราชการตำรวจแบบมียศ โดยมีเนื้อหาสาระที่กำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็น 5 สถาน เหมือนข้าราชการพลเรือนทั่วไป และแก้ไขในเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศให้เป็นไปตามข้าราชการพลเรือนทั่วไป รวมไปถึงมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งจะทำให้ข้าราชการตำรวจมีความเชื่อมั่นในการดำเนินการทางวินัย และการบริหารงานบุคคล ตลอดจนระบบพิทักษ์คุณธรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีความเป็นมาตรฐานได้ในระยะยาว และยั่งยืน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

สำหรับเรื่องของวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจ ประเภทไม่มียศ กฎหมายได้กำหนดให้นำกฎ ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติมาใช้บังคับกับจรรยาบรรณ วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศโดยอนุ โลม ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศมีความแตกต่างไปจากข้าราชการตำรวจประเภทมียศ การกำหนดให้นำกฎ ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติมาใช้บังคับจึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ เพราะกฎหมายไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศที่มีหน้าที่ในสายสนับสนุน และการปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก บริหาร งานการสอน และการวิจัย เท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจะขอสรุปและเสนอแนะ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

การลงโทษทางวินัยประกอบด้วย การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ และการลงโทษเป็นกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดหรือไม่ หากความผิดเป็นการกระทำความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และควรลงโทษสถานใด ทั้งนี้ เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตามกฎหมาย การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ การลงโทษ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยกระจ่างชัดเพียงพอ หลักการพิจารณาความผิด กำหนดโทษ และลงโทษ ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษโดยพิจารณาจากพยานหลักฐานและพฤติการณ์ตามสำนวนของคณะกรรมการสอบสวน

ทางวินัย ประกอบกับคุณงามความดีที่เคยกระทำในครั้งก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดวินัย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ข้าราชการตำรวจในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการตำรวจประเภทมียศตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศตามพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 ซึ่งในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้น กฎหมายได้กำหนดให้นำกฎ ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติมาใช้บังคับกับจรรยาบรรณ วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศโดยอนุโลม ส่งผลให้หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัยไม่มีความเหมาะสม เพราะเมื่อดูจากลักษณะของการปฏิบัติงานเห็นได้ว่า ข้าราชการตำรวจประเภทมียศมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ส่วนข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศจะปฏิบัติหน้าที่ในงานบริหาร งานอำนวยการ งานวิชาการ และงานการสอนหรือวิจัยซึ่งเป็นงานในสายสนับสนุน และไม่ได้ข้องเกี่ยวกับประชาชน การนำหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทมียศมาใช้กับข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศจึงไม่มีความเหมาะสม

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจากโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศกับข้าราชการพลเรือนทั่วไปแล้ว พบว่า โทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนทั่วไปมี 5 สถาน แต่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในเรื่องของวินัยและการรักษาวินัยได้กำหนดโทษทางวินัย มี 7 สถาน ซึ่งการกำหนดโทษทางวินัยดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศที่ทำงานในด้านการสนับสนุน การบริหาร การสอน และวิจัย หากพิจารณาการปฏิบัติงานดังกล่าวแล้วก็คล้ายคลึงกันกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป ดังนั้น การกำหนดโทษทางวินัย เช่น การลงโทษทัณฑ์ขมขื่น ซึ่งได้แก่ การให้ทำงานโยธา การให้อยู่เวรยาม นอกจากหน้าที่ประจำ หรือการให้ทำงานสาธารณประโยชน์ซึ่งต้องไม่เกินหกชั่วโมงต่อหนึ่งวัน ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ส่งผลให้การลงโทษทางวินัยไม่มีมาตรฐานทั่วไป

ดังนั้น หากกฎหมายกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็น 7 ลักษณะนั้น เป็นการกำหนดที่ไม่เหมาะสมกับสายงาน เนื่องจากข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศว่าเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ประเภทบริหาร อำนวยการ สายวิชาการ และตำแหน่งประเภทการสอนหรือวิจัย การกำหนดโทษทางวินัยที่ไม่เหมาะสมกับงานงานของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ส่งผลให้การทำงานของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ขาดความเชื่อมั่น และไม่มีความมั่นใจในระบบพิทักษ์คุณธรรมในหน่วยงานของตนเอง เพราะเรื่องโทษทางวินัยที่ได้กำหนด

ไม่สอดคล้องกับการทำงาน อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติเองในการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นมาตรฐานกลางตลอดจนกระทบต่อกระบวนการทำงานที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการให้มีข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษ

สำหรับการอุทธรณ์คดีทางวินัยนั้น มีด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ การอุทธรณ์บังคับ และการอุทธรณ์ไม่บังคับหรืออีกชื่อหนึ่งเรียกว่า การอุทธรณ์เพื่อเลือก โดยการอุทธรณ์บังคับจะเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดว่าการอุทธรณ์เป็นขั้นตอนที่บังคับให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินัยคดีปกครอง ส่วนการอุทธรณ์ไม่บังคับหรืออีกชื่อหนึ่งเรียกว่า การอุทธรณ์เพื่อเลือกเป็นกรณีที่คู่กรณีมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนก็ได้หรือไม่อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง แต่นำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินัยคดีปกครองโดยตรงก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในการอุทธรณ์บังคับที่ต้องให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยยื่นอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยภายในหน่วยงานก่อน ซึ่งผู้รับพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยภายในหน่วยงานนั้นก็คือผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นมาโดยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีอุทธรณ์ผู้ถูกลงโทษทางวินัย โดยผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีอุทธรณ์ผู้ถูกลงโทษทางวินัยต้องมีลักษณะที่เป็นกลางไม่มีอคติต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัย และต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกันในเรื่องของเครือญาติของคู่กรณี

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายให้นำกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ที่ใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจประเภทที่มียศมาใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศ ซึ่งในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ทณฑกรรม (3) กักยาม (4) กักขัง (5) ตัดเงินเดือน นั้น ให้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาลำดับชั้นบังคับบัญชาระหว่างข้าราชการตำรวจประเภทที่มียศและข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศ จะพบว่า มีลำดับชั้นบังคับบัญชาที่แตกต่างกัน การกำหนดให้มีการอุทธรณ์คดีวินัยที่ไม่ร้ายแรงของข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษนั้น จึงมีความไม่เหมาะสมในการพิจารณาคำสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยที่ไม่ร้ายแรงของข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศ และไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินการทางวินัย

อนึ่ง กระบวนของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงที่ให้นำของข้าราชการตำรวจประเภทมียศมาใช้ในปัจจุบันนั้น เมื่อพิจารณาถึงทรัพยากรคน การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความคล้ายคลึงกับข้าราชการพลเรือนทั่ว ๆ ไป จึงเกิดความไม่เหมาะสมกับข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และการที่ให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยที่ไม่ร้ายแรงต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาไปเรื่อย ๆ ซึ่งมีกระบวนการมากกว่ามาตรฐานในการอุทธรณ์ทั่ว ๆ ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อีกทั้งยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้อุทธรณ์และยังจะส่งผลถึงในกรณีที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้เกิดเสียชีวิตลง ซึ่งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ตกทอดสู่ทายาทโดยชอบธรรมที่จะต้องได้รับความเป็นธรรมจากระบบพิทักษ์คุณธรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติอีกด้วย

ดังนั้น หากนำการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษสำหรับข้าราชการตำรวจประเภทมีชั้นยศมาใช้กับข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้น จะทำให้การบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในการดำเนินการด้านวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายในการให้มีข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และทำให้ข้าราชการขาดความเชื่อมั่นในระบบพิทักษ์คุณธรรมของหน่วยงานของตนเอง ทำให้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่นั้นไม่เป็นไปอย่างเต็มที่เนื่องข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเองกลัวตนจะถูกลงโทษทางวินัยแบบข้าราชการแบบมีชั้นยศและการอุทธรณ์คดีวินัยยังไม่มี ความเชื่อมั่นจากข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศได้ นั้นเอง

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

ในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยของข้าราชการนั้น ในกฎหมายจะมีการกำหนดเรื่องระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย และระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยเอาไว้ด้วย ซึ่งการกำหนดระยะเวลาถือว่าการตั้งกรอบเวลาเอาไว้ เนื่องจากผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้รับความเสียหายจากการถูกลงโทษทางวินัยไม่ว่าจะเป็นการถูกลดขั้นเงินเดือน พักงาน ให้ออกจากงาน รวมถึงทำให้เสียชื่อเสียงและมัวหมองได้ ทั้งนี้หากไม่มี การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัย และการยื่นอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย อาจเกิดการประวิงเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์หรือมีการกลั่นแกล้งกันเองภายในองค์กรอีกทั้งอาจโดนกลั่นแกล้งจากหัวหน้างานก็เป็นได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้น ใช้กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ซึ่งได้กำหนดในเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์การพิจารณาอุทธรณ์โทษ

ทางวินัยให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายใน 240 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่ มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน ซึ่งเมื่อรวมระยะเวลาแล้วเห็นว่ามิมีระยะเวลาถึง 360 วัน ซึ่งในบางกรณีนั้นการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้มีความยุ่งยากหรือสลับซับซ้อนแต่อย่างใด ทำให้ส่งผลกระทบและเกิดความเสียหายต่อผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่รอการพิจารณาว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยว่าตนเองมีความผิดดังกล่าวหรือไม่ และมีผลต่อกระบวนการในชั้นศาล ตลอดจนความไม่เป็นธรรมในระบบบริหารบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 แล้ว พบว่า พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่ มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศก็มีความคล้ายคลึงกับข้าราชการพลเรือนทั่ว ๆ ไป ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาที่ยาวนานทำให้เกิดความประวิงเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ และส่งผลเสียในความเชื่อมั่นต่อกระบวนการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศในการพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยที่ต้องมีความรวดเร็ว สะดวก และเป็นธรรม

ดังนั้น หากกฎหมายกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ โดยให้พิจารณาให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายใน 240 วัน และสามารถขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน ซึ่งเมื่อรวมระยะเวลาแล้วเห็นว่ามิมีระยะเวลาถึง 360 วัน จะทำให้ไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์นั้นต้องเป็นธรรม สะดวก และรวดเร็ว อีกทั้งหากเกิดการล่าช้าหรือมีการประวิงเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ จะส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และทำให้ข้าราชการตำรวจไม่มีเชื่อมั่นในการดำเนินการทางวินัย และการบริหารงานบุคคล ตลอดจนระบบพิทักษ์คุณธรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ไม่มีความเป็นมาตรฐานดังเช่นข้าราชการพลเรือนในรูปแบบต่าง ๆ นั้นเอง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ และสรุปปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาแล้วในข้างต้น ดังนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไข ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็น 5 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ

ผู้เขียนเห็นควรให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขในเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ โดยกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นควรให้มีการออกกฎเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจแบบไม่มียศมาใช้บังคับเป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากข้าราชการตำรวจแบบมียศ โดยมีเนื้อหาสาระที่กำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็น 5 สถาน เหมือนข้าราชการพลเรือนทั่วไป และแก้ไขในเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศให้เป็นไปตามข้าราชการพลเรือนทั่วไป รวมไปถึงมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งจะทำให้ข้าราชการตำรวจมีความเชื่อมั่นในการดำเนินการทางวินัย และการ

บริหารงานบุคคล ตลอดระบบพิทักษ์คุณธรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีความเป็นมาตรฐาน
ได้ในระยะยาว และยั่งยืน

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนหวังว่าในการปฏิรูปตำรวจของคณะกรรมการปฏิรูปตำรวจแห่งชาติ
จะมีการคำนึงถึงการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และได้มีการแก้ไข
การดำเนินการทางวินัย โดยมีการออกกฎหมายเฉพาะมาบังคับใช้กับข้าราชการตำรวจประเภทไม่มี
ยศเป็นการเฉพาะ ต่อไป

กรม
บรรณานุกรม
ค

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กองอุทธรณ์ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ. “การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์.”

<http://www.govesite.com/utthonpolice/content.php?mcid=20151214224103ezRRX9k>,
2 มิถุนายน 2560.

เกียรติศักดิ์ บัวมาศ. “การได้รับการปฏิบัติในเชิงสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังเรือนจำ จังหวัดเลย.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏเลย, 2547.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์จักร์ราชการพิมพ์, 2540.

ชูชัย งามวสุลักษณ์. “ปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556.

ฐิตาพัสวีย์ ทองมา. “การไต่ถามข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการ

พิทักษ์ระบบคุณธรรม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธุรกิจบัณฑิตย์, 2556.

ตำรวจภูธรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์. “ประวัติและความเป็นมาตำรวจไทย.” [http://www.kuiburi.](http://www.kuiburi.police7.go.th/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1)

[police7.go.th/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1](http://www.kuiburi.police7.go.th/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1), 1 มิถุนายน 2560.

ธวัชชัย วงศ์ก่า. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย

ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2557.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: องค์การตำราสภา, 2543.
- ประกาศคณะกรรมการกฤษฎีกากระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 114/2557
- ประวิณ วัฒนนคร. คู่มือการศึกษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2528.
- พิพิธภัณฑสถานตำรวจ วังปารุสกวัน. “ประวัติตำรวจไทย.” https://saranitet.police.go.th/museum/?page_id=337, 1 มิถุนายน 2560.
- โพธิพันธ์ มุขสมบัติ. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยและกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานและลูกจ้างในสถาบันพระปกเกล้า.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2559.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- วิกิพีเดีย. “ตำรวจไทย.” <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%95%E0%B8%B3%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%88%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2>, 2 มิถุนายน 2560.
- วิชญ์ เครื่องงาม. “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” สู่สิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน.” ใน เอกสารความรู้ สดร. ลำดับที่ 14. จัดพิมพ์โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. หน้า 11. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2554.
- สัญญาชัย ศิริเดช. “ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน: ศึกษากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมูลความผิดทางวินัย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556.
- หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2545.

- อุดม รัฐอมฤต. การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด นานาสิ่งพิมพ์, 2544.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ. “การปฏิรูประบบวินัย อุตสาหกรรม และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1.” รายงานผลการวิจัย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

ภาษาต่างประเทศ

Bundesdisziplinarordnung-BDO

Colin Pilkngton. The Civil Service in Britain Today. Manchester University: Press: Manchester, 1999.

Gavin Drewry, and Tony Butcher. The Civil Service Today. 2nd ed. Oxford: Basil Blackwell, 1991.

Jean-François LACHAUME. La Fonction Publique. 2 édition. Paris : Dalloz, 1998.

Jean-Marie AUBY et Jean-Bernard AUBY. Droit de la Fonction Publique. Paris : Dalloz, 1997.

National Public Service Law

National Personnel Authority. Handbook of Equity Process of Civil Servants in Japan. Japan: Mimeographed, 1995.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ดาบตำรวจคมสัน คำสุระ

พ.ศ. 2534 โรงเรียนตำรวจภูธร 6 นครสวรรค์

พ.ศ. 2550 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ผู้บังคับหมู่งานจราจร

สถานีตำรวจภูธรปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี