

บทที่ 7

บทสรุป และ เสนอแนะ

7.1 บทสรุป

จากการศึกษาวิจัยถึงปัญหากฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการตำรวจในบทก่อน ๆ ที่ผ่านมามีตั้งแต่แนวความคิดว่าด้วยวินัย ฐานความผิด กระบวนการพิจารณาทางวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์และร้องทุกข์ เห็นได้ว่า แนวความคิดว่าด้วยวินัยและขั้นตอนวิธีการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวข้างต้นของข้าราชการตำรวจนั้นแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือน แต่โดยเหตุที่กฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการตำรวจโดยเฉพาะนั้นยังมิได้มีการแก้ไขให้สมบูรณ์ จึงได้มีการอนุโลมนำเอากฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยของข้าราชการพลเรือนรวมทั้ง กฎ ก.พ.มติ ก.พ.และระเบียบต่าง ๆ ที่ออกตามความในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ มาใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบกับมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีบทบัญญัติที่แตกต่างกันออกไป จึงเป็นการยากต่อการปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายทุกฉบับได้ นอกจากนี้ยังปรากฏว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยเรื่องของข้าราชการตำรวจโดยเฉพาะ ได้บัญญัติมาเป็นเวลาเกือบ 60 ปีแล้ว ยังไม่มีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของข้าราชการตำรวจในปัจจุบัน จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้หลายประการ ดังนี้

(1) ปัญหาการกำหนดฐานความผิด (มาตรฐานในการกำหนดความประพฤติของข้าราชการตำรวจ) นอกจากจะมีการกำหนดฐานความผิดทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจเป็นการเฉพาะแล้ว กฎหมายยังได้บัญญัติให้อนุโลมนำข้อกำหนดทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาบังคับใช้กับ

ข้าราชการตำรวจด้วย ทั้งที่แนวความคิดว่าด้วยวินัยของข้าราชการตำรวจและของข้าราชการพลเรือนนั้นแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ข้าราชการตำรวจนั้น จะต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและธรรมเนียมโดยเคร่งครัด โดยเฉพาะในเรื่องการปกครองบังคับบัญชาถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ การลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการตำรวจจึงต้องเป็นไปโดยเคร่งครัดและเฉียบขาด แต่สำหรับข้าราชการพลเรือนนั้นเป็นเพียงการ กำหนดแนวทางในการประพฤติและปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่ราชการไว้เท่านั้น การลงโทษทางวินัยจึงสามารถยืดหยุ่นได้ ดังเช่น ตามข้อกำหนดวินัยของข้าราชการพลเรือน ตามมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 การที่จะถือว่า ผู้บังคับบัญชาที่ไม่ดำเนินการทางวินัยกับผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิดวินัยมีความผิดวินัยต่อเมื่อมีเจตนาไม่สุจริตเท่านั้น แต่ตามมาตรา 5 (8) แห่งพระราชบัญญัติวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ถือว่ามีความผิดทั้งสิ้นไม่ว่าผู้บังคับบัญชาจะมีเจตนาสุจริตหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนหมกมุ่นในการพนัน (ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย) เพียงแต่ถือว่าเป็นการประพฤติชั่วตาม มาตรา 81 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ไม่นับว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ตามแนวระดับทัณฑ์ของกรมตำรวจถือว่าการเล่นการพนันไม่ว่าจะ ได้รับอนุญาตหรือไม่ เป็นการประพฤติชั่วผิดวินัยอย่างร้ายแรงทั้งสิ้น ดังนั้นในการนำข้อกำหนดในทางวินัยของข้าราชการพลเรือนทั้งหมดมาใช้กับข้าราชการตำรวจจึง เป็นการไม่เหมาะสมกับข้าราชการตำรวจ และจะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้

(2) ปัญหาในการดำเนินการในทางวินัย

(2.1) เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ มิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนทางวินัยในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ จึงต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยมาบังคับใช้กับข้าราชการตำรวจโดยอนุโลม แต่โดยเหตุที่ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจได้บัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมตำรวจ และผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีตั้งแต่ชั้นผู้บัญชาการตำรวจหรือเทียบเท่า ผู้บัญชาการขึ้นไปสั่งลงโทษ ให้ออก ปลดออก ไล่ออกจากราชการซึ่งข้าราชการ

ตำรวจตั้งแต่ชั้นจ่าสิบตำรวจลงมา จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าการที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้นหมายถึงว่า อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจลงโทษได้ โดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวนตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือเพียงแต่ให้อำนาจลงโทษไว้เท่านั้น แต่ยังคงดำเนินการสอบสวนตามวิธีการในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติของกรมตำรวจ ในกรณีข้าราชการตำรวจชั้นจ่าสิบตำรวจลงมาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น จะดำเนินการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยตามประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีเท่านั้น โดยไม่ได้ดำเนินการตามวิธีการสอบสวนตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่ในส่วนของข้าราชการตำรวจตั้งแต่ชั้นนายดาบตำรวจขึ้นไปนั้น จะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าเป็นการหลีกหล้อกันระหว่างข้าราชการตำรวจชั้นนายดาบตำรวจขึ้นไปและข้าราชการตำรวจชั้นจ่าสิบตำรวจลงมาซึ่งกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเหมือนกัน แต่ได้รับหลักประกันสิทธิที่ไม่ทัดเทียมกัน

นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาสามารถเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินการลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจชั้นจ่าสิบตำรวจลงมา โดยจะดำเนินการตามวิธีการสอบสวนในกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ (ตามประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี) หรือจะดำเนินการสอบสวนตามวิธีการสอบสวนในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนก็ได้ ทำให้เกิดความหลีกหล้อกันระหว่างข้าราชการตำรวจที่กระทำผิดเช่นเดียวกันแต่ได้รับหลักประกันสิทธิในการถูกสอบสวนโดยมีขอบแตกต่างกัน ซึ่งไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น เพราะรัฐควรที่จะให้หลักประกันสิทธิดังกล่าวแก่ข้าราชการทุกคนเท่าเทียมกันอันเป็นจุดประสงค์ที่ข้าราชการทุกคนต้องการได้รับ ไม่มีเหตุผลหรือหลักกฎหมายใดที่สนับสนุนให้รัฐจะเลือกปฏิบัติต่อข้าราชการได้เช่นนั้น เพราะจะทำให้เกิดความหลีกหล้อและความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการ และในการพิจารณาดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการนั้นควรที่จะพิจารณาจากพฤติการณ์และลักษณะการกระทำผิดมิใช่พิจารณาจากชั้นยศ จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวพบสาเหตุที่เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น เนื่องมาจากกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจนั้นไม่ได้บัญญัติเรื่องการสอบสวนทางวินัยไว้โดยแจ่มชัด จึงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาในการตีความดังกล่าว และ

ทำให้หลักปฏิบัติในการสอบสวนทางวินัยข้าราชการตำรวจของกรมตำรวจไม่เป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (NATURAL JUSTICE)

(2.2) กฎหมายมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยไว้โดยแจ้งชัด เพียงแต่มีบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้อำนาจของ ก.พ. ในส่วนนี้ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นอำนาจของ ก.ตร. ดังนั้นการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจในปัจจุบันจึงอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องนำเสนอ อ.ก.พ. จังหวัดฯ หรือ อ.ก.พ. กระทรวงฯ แล้วแต่กรณี จึงเท่ากับว่าการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจยังคงต้องผ่านการพิจารณาโดยองค์กรกลางหลายองค์กรอยู่อีก ทั้งที่ในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการตำรวจไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนสามัญอีกต่อไปแล้ว ดังนั้นการดำเนินการดำเนินการทางวินัยในกรณีการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงยังอยู่ภายใต้เงื่อนไขแห่งกฎหมายที่จะต้องผ่านการพิจารณาโดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคลหลายองค์กร จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ที่ต้องการให้ ก.ตร. มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแยกเป็นอิสระจาก ก.พ. ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ๆ เช่น ก.ค. ก.อ. และ ก.ค. ในปัจจุบัน การดำเนินการทางวินัยไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของ ก.พ. อีกต่อไปแล้ว จากการศึกษาวิเคราะห์ในปัญหาดังกล่าว เห็นได้ว่าหากได้มีการกำหนดอำนาจ ก.ตร. ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยไว้เป็นการแจ้งชัดโดยมิต้องผ่านการพิจารณาโดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคลหลายองค์กร แล้วจะทำให้การวินิจฉัยคดีวินัยให้ความเป็นธรรมและตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ดียิ่งขึ้น

(2.3) ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ทั้งนี้เนื่องจากตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ในมาตรา 86 บัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่เนื่องจากผู้มีอำนาจบรรจุข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 นั้น แตกต่างไปจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จึงได้อนุโลมให้ผู้มีอำนาจ ตามมาตรา 26 แห่ง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แต่ปรากฏว่าผู้มี อำนาจ ตามมาตรา 26 นี้ ไม่ได้บัญญัติให้รวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย จึงมีปัญหา ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตามมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ด้วยหรือไม่ หรือจะต้องได้รับ มอบหมายจากอธิบดีกรมตำรวจก่อน

ในปัญหานี้จากการศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่าตาม มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจชั้น สารวัตรลงมา ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมตำรวจ แต่เนื่องจากตาม กฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจมิได้บัญญัติเรื่องการดำเนินการในความผิดวินัยอย่างร้าย แรงไว้ จึงต้องนำกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับวินัย (หมวด 4, 5 และ 7) ซึ่งรวมถึงอำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตามมาตรา 86 นี้ด้วยมาบังคับใช้ ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวน ตามมาตรา 86 นี้ได้ ซึ่งตามแนวทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดได้ใช้อำนาจตาม มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 86 นี้ ทำการสอบสวนข้าราชการ ตำรวจชั้นสารวัตรลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมตำรวจในจังหวัดนั้นได้ โดยไม่ต้องรับมอบหมายจากอธิบดีกรมตำรวจ

(3) ปัญหาการลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัย

(3.1) เนื่องจากโทษทางวินัยตามกฎหมายระเบียบข้าราชการ พลเรือน ซึ่งนำมาบังคับใช้กับข้าราชการตำรวจด้วยนั้น มีโทษตัดเงินเดือนและลดชั้น เงินเดือนด้วย ซึ่งหากนำมาใช้กับข้าราชการตำรวจ จะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับยศ ของข้าราชการตำรวจ ทั้งนี้เพราะยศของข้าราชการตำรวจ ผูกพันกับเงินเดือน ซึ่ง ในทางปฏิบัติ กรมตำรวจจะไม่ใช้โทษตัดเงินเดือนหรือลดชั้นเงินเดือนกับข้าราชการ ตำรวจ แต่จะใช้ทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจแทน คงมีปัญหาเฉพาะกรณีที่ผู้ว่า ราชการสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย แล้วเห็นว่าไม่ใช้ความผิดวินัยอย่าง

ร้ายแรง หากจะลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจก็ไม่มีอำนาจ เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดอำนาจไว้ แต่หากว่าจะลงโทษลดชั้นเงินเดือนข้าราชการตำรวจก็จะมีผลกระทบต่อยศของข้าราชการตำรวจผู้นั้น ซึ่งในทางปฏิบัติของกรมตำรวจจะประสานงานกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยขอให้ส่งเรื่องมาให้ผู้บังคับบัญชาฝ่ายตำรวจเป็นผู้สั่งลงทัณฑ์เอง ซึ่งในกรณีดังกล่าวจะเกิดปัญหาว่าในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาฝ่ายตำรวจมีความเห็นขัดแย้งกับผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการอย่างไร

(3.2) ในกรณีการสั่งเปลี่ยนแปลงการลงโทษหรือลงทัณฑ์ ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 นั้น เกิดปัญหาข้อโต้แย้งกันว่าคำว่า "ทัณฑ์" ตามมาตรานี้มีความหมายถึงเฉพาะทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ โดยเฉพาะหรือจะหมายรวมถึงโทษตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติของกรมตำรวจ (ตามมติของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) ถือว่า "ทัณฑ์" ตามมาตรา 20 นี้ หมายความว่ารวมถึงโทษทางวินัยตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย ดังนั้นหากผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้สั่งลงทัณฑ์ทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ (ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม ทัณฑ์ขัง ทัณฑ์ขังจำ) แล้วผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปเห็นว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงสามารถเพิ่มโทษเป็นไล่ออกจากราชการได้เลย สำหรับข้าราชการตำรวจชั้นจำลึบตำรวจลงมา โดยมีต้องมีการตั้งกรรมการสอบสวนใหม่ตามมาตรา 86 และ 92 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ดังเช่น ข้าราชการตำรวจชั้นนายดาบตำรวจขึ้นไป ในกรณีนี้เกิดข้อโต้แย้งว่าเป็นขัดต่อหลักเกณฑ์ ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติให้จะต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตามมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันเสียก่อน จึงจะสั่งเพิ่มโทษถึงออกจากราชการได้ มิเช่นนั้นแล้วจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันระหว่างข้าราชการตำรวจชั้นจำลึบตำรวจลงมากับข้าราชการตำรวจชั้นนายดาบตำรวจขึ้นไปที่ได้รับหลักประกันสิทธิในการที่จะไม่ถูกสอบสวนหรือลงทัณฑ์ในทางที่มีขอบ ไม่ทัดเทียมกัน และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาเลือกปฏิบัติได้ ซึ่งในปัญหานี้อยู่ในระหว่างการหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกา

(3.3) ผู้บังคับบัญชาสั่งลงทัณฑ์หรือลงโทษทางวินัย ไม่ได้มาตรฐานเดียวกัน ทั้งที่เป็นความผิดเดียวกัน มีพฤติการณ์และลักษณะการกระทำผิด

อย่างเดียวกัน แต่ผู้บังคับบัญชากลับลงทัณฑ์ หรือลงโทษทางวินัยแตกต่างกันมาก ทั้งที่ ได้มีการวางมาตรฐานระดับการลงทัณฑ์หรือลงโทษทางวินัยในความผิดบางประเภท ไว้แล้ว

(4) ปัญหาในการอุทธรณ์และร้องทุกข์

เมื่อข้าราชการตำรวจที่ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัย เห็นว่าตน ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการที่ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์นั้น ย่อมจะร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อผู้บังคับบัญชาได้ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ส่วนในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยนั้น เนื่องจากในเรื่องของการอุทธรณ์ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ จึงต้องอนุโลมนำเรื่องการอุทธรณ์ในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลม ดังนั้น ในกรณีที่ข้าราชการตำรวจได้รับทัณฑ์หรือโทษทางวินัยโดยมิชอบหรือไม่เหมาะสมกับความผิด จึงมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ หรือจะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนได้ แต่เนื่องจากลักษณะการลงโทษทางวินัยตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ กฎหมายว่ากรณีใด จะใช้สิทธิอุทธรณ์ และในกรณีใดซึ่งควรใช้สิทธิร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ หรือจะใช้สิทธิได้ทั้งอุทธรณ์และร้องทุกข์

ในปัญหาดังกล่าวนี้จากการศึกษาวิจัยพอสรุปได้ว่า ข้าราชการตำรวจใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้เฉพาะกรณีที่ถูกลงโทษตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่านั้น ส่วนกรณีที่ถูกลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจโดยเฉพาะ จะต้องใช้วิธีการร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจดังกล่าว ซึ่งมีข้อจำกัดสิทธิในการร้องทุกข์หลายประการ เช่น ห้ามเข้าชื่อร่วมกันร้องทุกข์ ห้ามร้องทุกข์ก่อน 24 ชั่วโมง นับแต่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดขึ้น ห้ามร้องทุกข์ว่าถูกลงทัณฑ์ทางวินัยแรงเกินไปถ้าหากอยู่ในอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาจะลงได้ โดยเฉพาะข้อห้ามประการหลังนี้ผู้เขียนไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งในการจำกัดสิทธิเช่นนี้ เพราะหากพึงได้ว่าผู้บังคับบัญชาได้ลงทัณฑ์รุนแรงกว่าการกระทำผิดของผู้ร้องทุกข์จะได้รับทัณฑ์ตามมาตรฐานระดับทัณฑ์ที่กรมตำรวจได้วางไว้ ผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงทัณฑ์หรือผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือเห็นว่าเป็นการลงโทษหรือลงทัณฑ์ที่ไม่เหมาะสมกับความผิดก็ควรจะได้ดำเนินการ

การเปลี่ยนแปลงโทษหรือทัณฑ์ให้เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำด้วย

7.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหากฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการ - ตำรวจในบทก่อน ๆ ที่ผ่านมา พอสรุปได้ว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ก็เนื่องมาจากการที่กฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการตำรวจ (พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477) นั้น ยังมีได้มีการปรับปรุงแก้ไขในสาระสำคัญให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของข้าราชการตำรวจในปัจจุบันทั้งที่ได้มีการบัญญัติขึ้นใช้เป็นเวลาเกือบ 60 ปีแล้ว ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องนำกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยมาบังคับใช้กับข้าราชการตำรวจโดยอนุโลมทั้งที่แนวความคิดว่าด้วยวินัยของข้าราชการตำรวจนั้นแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้หลายประการ ผู้เขียนจึงเห็นควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจในประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้

(1) ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อกำหนดทางวินัย (ฐานความผิด) นั้น ควรบัญญัติให้มีข้อกำหนดทางวินัยของข้าราชการตำรวจไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของข้าราชการตำรวจและแนวความคิดว่าด้วยวินัยของข้าราชการ - ตำรวจ

(2) ควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยสำหรับข้าราชการตำรวจไว้เป็นการเฉพาะ และให้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมาย นอกจากนี้หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (หลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่งและหลักปราศจากอคติ) ซึ่งควรที่จะบังคับใช้กับข้าราชการตำรวจทุกชั้นยศในหลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการ ซึ่งลัทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้โดยชอบธรรมถูกระงับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถกระทำการปกป้องสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของตนได้อย่างเต็มที่ทุกคน ไม่ควรมีการเลือกปฏิบัติ ดังเช่นในกฎหมายปัจจุบัน อันเป็นเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันระหว่างข้าราชการตำรวจที่ชั้น

ยศต่างกันจะได้รับหลักประกันสิทธิในการถูกสอบสวนโดยมีขอบที่แตกต่างกัน

(3) คารบัตตฤติถึงผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย กรณีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ให้ชัดแจ้ง ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจว่าหมายถึงผู้ใดบ้าง เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความว่าผู้ใดบ้างเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวได้ ทั้งนี้เพราะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุของข้าราชการตำรวจตามกฎหมายระเบียบข้าราชการตำรวจและผู้มีอำนาจสั่งบรรจุของข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนแตกต่างกัน การอนุโลมให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ด้วยหรือไม่ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมิใช่ผู้มีอำนาจตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 เพียงแต่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจลงโทษทางวินัยได้เท่านั้นไม่ได้กำหนดไว้แน่ชัดให้รวมถึงอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งกันขึ้น

(4) โดยเหตุที่การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงต่อข้าราชการตำรวจยังคงต้องผ่านการพิจารณาลั่นกรองโดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคลหลายองค์กร จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ร. (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจไว้เป็นที่แน่ชัด โดยกำหนดให้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการทางวินัยแยกเป็นอิสระจาก ก.พ. ไม่ต้องนำเรื่องเสนอ อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ. จังหวัดพิจารณาอีก โดยกำหนดให้มี อ.ก.ต.ร. กรม (อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำกรม) แทนที่แทน อ.ก.พ. กระทรวง ดังเช่น อ.ก.ต. กรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และให้มี อ.ก.ต.ร. จังหวัด แทนที่แทน อ.ก.พ. จังหวัด ทั้งนี้โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยข้าราชการฝ่ายตำรวจและข้าราชการพลเรือนผู้ทรงคุณวุฒิในงานด้านวินัยจากหน่วยงานต่างๆ เช่น ก.พ.กระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการ

กฤษฎีกา เป็นต้น (สำหรับ อ.ก.ต.ร. จังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และให้มีข้าราชการฝ่ายตำรวจ และข้าราชการพลเรือนผู้ทรงคุณวุฒิในจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย) เพื่อให้การวินิจฉัยสั่งการในทางวินัยที่ความเป็นธรรมต่อข้าราชการตำรวจยิ่งขึ้น และตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ ก.ต.ร. ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล เป็นอิสระอย่างแท้จริง

อนึ่ง คณะอนุกรรมการใน อ.ก.ต.ร.กรม ควรเป็นคณะกรรมการคนละชุดกับใน ก.ต.ร. ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาความอคติในการวินิจฉัย เพราะหากให้ ก.ต.ร. ทำหน้าที่วินิจฉัยในทางวินัยชั้นต้นแล้วจะต้องมาทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยชั้นอุทธรณ์หรือวินิจฉัยกลั่นกรองการสั่งการในทางวินัยอีกชั้นหนึ่ง ย่อมจะเกิดอคติและมีความเห็นเช่นเดิมตามที่ได้อำนาจวินิจฉัยไว้แล้ว จึงควรกำหนดให้ อ.ก.ต.ร.กรม และ อ.ก.ต.ร.จังหวัด มีคณะอนุกรรมการคนละชุดกับ ก.ต.ร. และทำหน้าที่วินิจฉัยสั่งการในทางวินัยชั้นต้น และเมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้สั่งการในทางวินัยไปตามมติของ อ.ก.ต.ร.กรม และ อ.ก.ต.ร.จังหวัด แล้วจึงส่งเรื่องให้ ก.ต.ร.พิจารณากลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง รวมถึงการพิจารณาชั้นอุทธรณ์ด้วย (ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ ก.พ.) ซึ่งย่อมจะให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจได้ดีกว่าที่จะให้ ก.ต.ร. เป็นผู้วินิจฉัยสั่งการในทางวินัยทั้งหมด

(5) ควรกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจลงทัณฑ์ทางวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจโดยเฉพาะ สำหรับข้าราชการตำรวจระดับสารวัตร ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมตำรวจ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนข้าราชการตำรวจ และเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบราชการบริหารแผ่นดินในส่วนภูมิภาค

นอกจากนี้ควรกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการอันเกี่ยวเนื่องจากการดำเนินทางวินัย (การให้ออกจากราชการในกรณีประพฤติตนไม่เหมาะสมหรือหย่อนความสามารถหรือกรณีมีมลทินหรือมีหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน เป็นต้น) ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจดำเนินการและลงโทษทางวินัยแล้ว ก็ควรที่จะมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการ เพราะเหตุเกี่ยวเนื่องกับวินัยได้ด้วย เพื่อมิให้เกิดความลักลั่นดังกล่าว

(6) เนื่องจากการร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจนั้น นอกจากหมายถึงการร้องทุกข์ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป ของผู้บังคับบัญชาแล้ว ยังหมายความรวมถึงการร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมในการถูกลงโทษทางวินัยด้วย ส่วนในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ มิได้บัญญัติไว้ ซึ่งแตกต่างไปจากกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งแยกเรื่องการขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยไว้ต่างหากจากเรื่องร้องทุกข์โดยทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากแนวความคิดว่าด้วยการร้องทุกข์และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะในการร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ มีข้อจำกัดสิทธิในการร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจไว้หลายประการ ซึ่งให้สิทธิแก่ข้าราชการตำรวจที่ไม่พอใจผลการวินิจฉัยในการสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาน้อยกว่าการอุทธรณ์ ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน แม้ว่าตามกฎหมายระเบียบข้าราชการตำรวจจะได้อำนาจให้ดำเนินการอุทธรณ์ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจด้วยก็ตาม แต่เนื่องจากการอุทธรณ์ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติให้อุทธรณ์ได้เฉพาะการลงโทษตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่านั้น จึงไม่นำมาใช้กับการลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยวินัยด้วย ฉะนั้นเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษโดยมิชอบและไม่เป็นธรรม และเพื่อให้เป็นไปตามแนวความคิดว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์จึงเห็นควรแยกเรื่องขอความเป็นธรรมในการถูกลงโทษทางวินัยออกจากเรื่องร้องทุกข์โดยทั่วไป แล้วนำมาบัญญัติไว้ในเรื่องการอุทธรณ์การลงโทษหรือลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจเป็นการเฉพาะ เช่นเดียวกับเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518