

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมในชนบทหรือในเมืองใหญ่ย่อมมีการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกัน แต่แต่ละคนจะมีหน้าที่การทำงานที่แตกต่างกันไป เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินค่าจ้างตามภาระหน้าที่ของตนเอง เป็นค่าใช้จ่ายในการหาเลี้ยงชีพและครอบครัว เนื่องจากบุคคลแต่ละบุคคลย่อมมีความคิดที่แตกต่างกัน และพฤติกรรมที่แสดงออกของแต่ละคนก็ไม่เหมือนกัน มีความต้องการและเป้าหมายในการดำรงชีวิตที่ต่างกัน ย่อมจะต้องมีความขัดแย้ง ขัดผลประโยชน์กันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เมื่อจำเป็นต้องมาอยู่รวมกันในสังคม จึงจำเป็นต้องมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้บุคคลในสังคมนั้น ๆ ได้ปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความสามัคคี ในทำนองเดียวกันถ้าสังคมใดไม่มีระเบียบวินัยหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับตามที่กำหนดไว้แล้ว สังคมนั้นย่อมจะต้องมีแต่ความวุ่นวายยุ่งเหยิงและทำให้เกิดผลเสียต่อสังคมนั้น ๆ เอง (อนันต์ จินดารักษ์, 2536: 78)

วินัยจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสำหรับควบคุมความประพฤติของคนหมู่มากในสังคมให้อยู่ในกรอบหรือบรรทัดฐาน เพื่อให้คนในสังคมประพฤติปฏิบัติต่อกันอย่างถูกทำนองคลองธรรม อันจะนำมาซึ่งความสุข ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม วินัยยังเป็นเครื่องมือของผู้บริหารที่จะคอยช่วยควบคุมให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินงานไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยเฉพาะหน่วยงานและสังคมข้าราชการซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยวินัยเป็นตัวควบคุมความประพฤติของข้าราชการเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของคนในสังคม (เสนาะ ตีเยาว์, 2532: 387) วินัยเป็นเรื่องที่สำคัญต่อข้าราชการเป็นอย่างมาก เพราะข้าราชการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารประเทศเพื่อบริการความสะอาดและบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎร ข้าราชการจะต้องเป็นผู้รักษาระเบียบวินัยอย่างเข้มงวดเป็นพิเศษ เพื่อให้การบริหารประเทศชาติเจริญก้าวหน้า หากข้าราชการมีพฤติกรรมไม่ดีแล้ว ประชาชนย่อมขาดความเชื่อถือ จะทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพในที่สุด (อนันต์, 2536: 8)

ข้าราชการตำรวจเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งซึ่งจะต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติทางวินัย เช่นเดียวกับข้าราชการประเภทอื่น ๆ และข้าราชการตำรวจก็ยังมีลักษณะพิเศษที่สังคมให้ความคาดหวังให้เป็นผู้ดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม สังคมจึงต้องการให้ข้าราชการตำรวจเป็นผู้ที่เปรียบพร้อมไปด้วยความรู้ความสามารถ ฉะนั้นวินัยของข้าราชการตำรวจจึงเป็นวินัยที่มีลักษณะพิเศษ โดยนอกจากข้าราชการตำรวจจะต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติทางวินัยของข้าราชการตำรวจแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามความคาดหวังของสังคมอีกด้วย

งานของตำรวจนั้นต้องอยู่ภายในกรอบวินัยของตำรวจอย่างเคร่งครัด และเป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับการบริหารงานกิจการตำรวจยุคประชาธิปไตยเป็นอย่างดีที่สุด การเป็นผู้มีระเบียบวินัยของตำรวจเองย่อมสามารถช่วยเสริมสร้างงานของตำรวจเองได้ ทั้งในส่วนของกิจการตำรวจและในส่วนที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยทั่วไป การมีระเบียบวินัยของตำรวจย่อมทำให้สังคมเห็นความสำคัญและยอมรับสภาพการเป็นตำรวจ ซึ่งอาจรวมไปถึงการให้ความร่วมมือแก่ตำรวจด้วยความเต็มใจมากยิ่งขึ้น นั่นคือความเป็นผู้มีระเบียบวินัยของตำรวจย่อมสร้างให้เกิดความมีศรัทธาต่องานของตำรวจจากประชาชนนั่นเอง (ประเสริฐ เมฆมณี, 2517: 14) การละเมิดวินัยหรือการกระทำผิดวินัยไม่ว่าเรื่องเล็กน้อยหรือเรื่องร้ายแรง ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นแล้วก็ย่อมยังความเสียหายมาสู่ตนเองและส่วนรวมทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการตำรวจเมื่อกระทำผิดวินัยนับว่ามีผลกระทบต่อประเทศชาติ และจิตใจของคนในชาติอย่างใหญ่หลวง นอกจากจะทำให้สถาบันตำรวจเสื่อมเสียเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีแล้ว ยังก่อให้เกิดความแตกแยกและอยุติธรรมในสังคม ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาและไม่เชื่อถือในสถาบันตำรวจ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและความมั่นคงภายในประเทศเป็นอย่างมาก (อุทัย หิรัญโต, 2523: 164-167)

นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้เคยกล่าวถึงบทบาทของตำรวจไว้ตอนหนึ่งว่า "มักจะเป็นเรื่องที่ตำรวจใช้พระเดชมากกว่าพระคุณ และตรงนี้เองที่กำลังกลายเป็นหนามแหลมที่แทงภาพพจน์ของข้าราชการตำรวจและกรมตำรวจโดยส่วนรวมอยู่ตลอดเวลา ยิ่งในยุคประชาธิปไตยเช่นในปัจจุบันด้วยแล้ว การตรวจสอบจากประชาชนย่อมจะต้องมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ตำรวจคงไม่สามารถปกปิดสิ่งที่ไม่ดีงามหรือไม่ถูกต้องให้รอดพ้นจากสายตาของประชาชนได้อีกต่อไป" (ไพรัช พงษ์เจริญ, 2537: 56)

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องเร่งรัดแก้ไขอย่างจริงจังก็คือ การปกครองบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจให้ประพฤติตนอยู่ในกรอบของระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด และเสริมสร้างความรัก ความสามัคคีในหมู่คณะ ขจัดความขัดแย้งในทุกระดับ จะเห็นได้ว่าปัจจุบันมีการร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการตำรวจผ่านสื่อมวลชนและผู้บังคับบัญชาอยู่เสมอว่าตำรวจมักจะ

ประเพณีและปฏิบัติในทางที่ไม่เหมาะสมและประเพณีผิดวินัยกันอยู่เสมอ บางนายเข้าร่วมกระทำผิดหรือมีส่วนรู้เห็นเป็นใจสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำผิด ประเพณีตินนอกกรอบวินัยตำรวจนับว่าเป็นการสร้างปัญหาให้แก่ผู้บังคับบัญชาาระดับสูง และยังทำให้ประชาชนทั่วไปเสื่อมศรัทธาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจอีกด้วย (ทวี ทิพย์รัตน์, 2540: 2)

จากแผนกรมตำรวจแม่บทฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535 - 2539) ซึ่งมีเนื้อหาสาระในบทที่ 6 (แบบสาขาการพัฒนาการบริหาร) ได้กล่าวถึงด้านวินัยของข้าราชการตำรวจไว้ว่า กรมตำรวจมีกำลังพลจำนวนมาก มีภารกิจส่วนใหญ่เกี่ยวกับการรักษากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญา วินัยตำรวจจะเป็นสิ่งควบคุมความประพฤติของข้าราชการตำรวจให้อยู่ในกรอบของธรรมเนียมประเพณีอันดี ซึ่งมีความเข้มมากกว่าวินัยข้าราชการพลเรือน ปรากฏว่าในปัจจุบันมีข้าราชการตำรวจประพฤติผิดวินัยเป็นจำนวนมากและก่อให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารงานและภาพลักษณ์ของกรมตำรวจโดยส่วนรวม ผู้บริหารของกรมตำรวจที่ผ่านมาได้กวดขันวินัยในทางลบเป็นหลัก ส่วนการส่งเสริมการรักษาวินัยซึ่งเป็นมาตรการทางบวกยังขาดความเอาใจใส่ส่งเสริมอย่างจริงจัง ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับงานวินัยข้าราชการตำรวจคือ

#### 1. เกี่ยวกับตัวข้าราชการตำรวจ

1.1 ข้าราชการตำรวจบางส่วนทุจริตประพฤติมิชอบและกระทำผิดกฎหมายเสียเอง

1.2 ข้าราชการตำรวจบางส่วนไม่มีวินัย เช่น แต่งเครื่องแบบไม่ถูกต้อง ไม่สวมหมวกขณะออกนอกอาคาร ไม่เคร่งครัดต่อการเคารพ ซึ่บรรยณต์ของทางราชการโดยไม่แต่งเครื่องแบบ ไม่เข้าทำงานตามเวลาและเลิกงานก่อนเวลา ขณะไม่แต่งเครื่องแบบพกอาวุธไปในที่สาธารณะอย่างเห็นได้ชัด เป็นต้น

#### 2. เกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด

2.1 ผู้บังคับบัญชาดต้นสังกัดไม่เอาใจใส่ในการฝึกอบรมวิชาวทหาร สำหรับข้าราชการตำรวจชั้นประทวนลงมา ซึ่งได้กำหนดให้ทำการฝึกอบรมสัปดาห์ละ 1 ครั้ง

2.2 ผู้บังคับบัญชาดต้นสังกัดไม่เอาใจใส่หรืออบรมความประพฤติระเบียบวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชา

2.3 ผู้บังคับบัญชาดต้นสังกัดปล่อยปละละเลยไม่สนใจตรวจสอบตราสอดส่องระเบียบวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชา

2.4 ผู้บังคับบัญชาดต้นสังกัดไม่สนใจการพิจารณาลงทัณฑ์ผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิดวินัย

จากสภาพปัญหาดังกล่าว กรมตำรวจได้เน้นที่ตัวผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดให้เอาใจใส่ตรวจสอบวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยการตรวจสอบตลอดส่งความประพฤติและระเบียบวินัยของข้าราชการตำรวจในสังกัดอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง และถ้าหากผู้บังคับบัญชาละเลยจนเกิดการกระทำผิดวินัยขึ้นแล้ว ก็ให้พิจารณาความบกพร่องของผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปด้วย (กองวิจัยและวางแผน กรมตำรวจ, 2535: 106-132)

พล.ต.ท.ทวี ทิพย์รัตน์ ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล จึงได้วางแนวทางการพัฒนาและการบริหารงานไว้ว่า “เพื่อให้ข้าราชการตำรวจมีความรักในเกียรติยศ ศักดิ์ศรี ในฐานะที่เป็นผู้รักษากฎหมายและประพฤติตนตามระเบียบแบบแผนของกรมตำรวจ รวมทั้งเป็นผู้ที่รักษาวินัยอย่างเคร่งครัดสม่ำเสมอ ไม่เป็นผู้กระทำผิดความผิดเสียเอง จึงได้วางหลักเกณฑ์ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการอบรมกวดขัน สอดส่องดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนก็ต้องถูกลงโทษตามอำนาจหน้าที่โดยรวดเร็ว แต่หากปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาคนใดปล่อยปละละเลย ไม่เอาใจใส่กวดขันระเบียบวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชาแล้ว ผู้บังคับบัญชาคนนั้นก็ต้องรับผิดชอบและถูกพิจารณาความบกพร่องด้วย” (ทวี ทิพย์รัตน์, 2540: 17)

ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน จึงต้องมีกรอบระเบียบ ซึ่งเรียกว่า ระเบียบวินัยของตำรวจ ทั้งนี้ก็เพื่อการปฏิบัติงานอยู่ในขอบเขตหน้าที่ของตำรวจอย่างแท้จริง แต่ถึงกระนั้นก็ตามในสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน การปฏิบัติงานของตำรวจก็หาได้มีความสมบูรณ์และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพไม่ เพราะในแต่ละปียังมีข้าราชการตำรวจจำนวนไม่น้อยที่พยายามหลีกเลี่ยงและฝ่าฝืนวินัยของตำรวจ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ผลตามเป้าหมายเท่าที่ควร ซึ่งปรากฏตามสถิติของข้าราชการตำรวจที่กระทำผิดวินัยดังแสดงได้ดังนี้

ตารางที่ 1 ตารางแสดงสถิติข้าราชการตำรวจสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล ที่กระทำผิดวินัยและถูกลงทัณฑ์ถึงที่สุด ระหว่างปี พ.ศ.2538-2540 โดยมีระดับทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ.2477 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535

ระดับการลงทัณฑ์ (นาย)	พ.ศ.2538		พ.ศ.2539		พ.ศ.2540	
	สัญญาบัตร	ประทวน	สัญญาบัตร	ประทวน	สัญญาบัตร	ประทวน
1. ไล่ออก	1	41	-	45	-	48
2. ปลดออก	-	-	-	-	1	1
3. จำขัง	-	-	-	-	-	-
4. กักขัง	2	176	-	153	9	279
5. กักยาม	38	9	19	26	26	36
6. ทัณฑ์กรรม	-	-	-	-	-	-
7. ภาคทัณฑ์	61	60	69	93	78	148
8. ลดขั้นเงินเดือน	-	-	-	-	-	-
9. ตัดเงินเดือน	-	-	-	-	-	-
10. ว่ากล่าวตักเตือน	96	15	88	19	127	57
รวม	198	301	176	336	241	569

ที่มา: แผนกวินัย กองกำกับการกำลังพล กองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล  
หมายเหตุ ความหมายของระดับการลงทัณฑ์สามารถดูได้ที่คำจำกัดความตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

เนื่องจากตำรวจเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย อันมีลักษณะงานที่กระจายไปทุกท้องถิ่นของประเทศ โดยต้องรับผิดชอบในหน้าที่ด้านการอำนวยความยุติธรรมและการรักษากฎหมาย ซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อการอำนวยความยุติธรรมขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน และจากสถิติข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีข้าราชการตำรวจจำนวนไม่น้อยที่กระทำผิดทางวินัยและมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้น แม้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจเหล่านั้นจะได้มีการลงโทษผู้กระทำผิดตามความหนักเบาของความผิด แต่ก็ยังมีข้าราชการตำรวจที่กระทำผิดในลักษณะความผิดเช่นเดิมอยู่ตลอดมา

ดังนั้น ปัญหาในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ก็คือ การกระทำผิดวินัยของข้าราชการตำรวจสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาลนั้น มีสิ่งใดเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ข้าราชการตำรวจกระทำผิดวินัย เพื่อจะได้ทราบข้อเท็จจริงอันจะอำนวยประโยชน์ใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาในการกระทำผิดทางวินัยของข้าราชการตำรวจในอนาคตต่อไปได้อย่างถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ทั้งนี้ สาเหตุที่ผู้วิจัยเลือกศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการตำรวจในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล ก็เนื่องจากว่ากองบัญชาการตำรวจนครบาลเป็นหน่วยงานที่มีขอบข่ายและลักษณะงานในการดูแลความสงบเรียบร้อยของประชาชนอย่างกว้างขวาง และที่สำคัญ ในแต่ละปีกองบัญชาการตำรวจนครบาลมีอัตราการกระทำผิดวินัยของข้าราชการตำรวจอยู่ในอัตราที่สูง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการวิจัยไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงสาเหตุสำคัญที่ทำให้ข้าราชการตำรวจสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาลกระทำผิดวินัย
2. เพื่อศึกษาถึงสภาพทั่วไปของข้าราชการตำรวจสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่กระทำผิดวินัย
3. เพื่อนำผลของการวิจัยที่ได้ไปประกอบในการวางแผนการพัฒนา เสริมสร้างวินัยตลอดจนใช้เป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกระทำผิดวินัยของข้าราชการตำรวจสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะกลุ่มประชากรของข้าราชการตำรวจในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล ที่เคยกระทำผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ.2477 และได้รับการพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยถึงที่สุดแล้วระหว่างปี พ.ศ.2538 - 2540 โดยเลือกศึกษาเฉพาะข้าราชการตำรวจที่ได้รับทัณฑ์ทางวินัยระดับภาคทัณฑ์, กักยาม และกักขัง ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 1,282 ราย โดยผู้วิจัยได้พิจารณาจากข้อมูลทั้งหมดที่มีอยู่จากแผนกวินัย กองกำกับการกำลังพล กองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการ

ตำรวจนครบาล ที่มีการจัดรวบรวมทำสถิติไว้ และที่เลือกข้อมูลระหว่างปี พ.ศ.2538 - 2540 มาศึกษา เพราะมีสาเหตุของการกระทำผิดทางวินัยที่ค่อนข้างแตกต่างกันและมีบทลงโทษที่ต่างกันหลายด้าน

#### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสาเหตุสำคัญที่ทำให้ข้าราชการตำรวจในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาลกระทำผิดวินัย
2. ทำให้ทราบถึงสภาพทั่วไปของข้าราชการตำรวจสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่กระทำผิดวินัย
3. สามารถนำผลการศึกษาวินัยที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการหามาตรการป้องกันและหาวิธีลดพฤติกรรมในการกระทำผิดทางวินัย อันจะนำมาสู่ความสงบสุขของประชาชนและการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของข้าราชการตำรวจสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล
4. เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจ และเป็นแนวทางในการศึกษาวินัยในเรื่องดังกล่าวอย่างลึกซึ้งและกว้างขวางต่อไป