

องค์กรและกระบวนการพิจารณาให้ความเป็นธรรม

ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 แล้วว่า เรื่องที่ข้าราชการตำรวจจะขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์และอุทธรณ์นั้น แบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1. การร้องทุกข์เกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา และสิทธิประโยชน์ในทางราชการ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับทัณฑ์ทางวินัย
2. การร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการลงทัณฑ์ทางวินัย
3. การอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ

ในบทนี้จะศึกษาในเรื่องขององค์กร และกระบวนการในการพิจารณาให้ความเป็นธรรมก็มีปัญหา เช่นเดียวกันและเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากบทที่ 3 โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการลงทัณฑ์ทางวินัย ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยไปแล้ว จึงเห็นได้ว่าข้าราชการตำรวจสามารถที่จะร้องขอความเป็นธรรมได้มี 2 แนวทาง คือ

- (1) โดยการร้องทุกข์
- (2) โดยการอุทธรณ์

จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาหรือองค์กรที่จะพิจารณาให้ความเป็นธรรม และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความเป็นธรรมดังจะได้ทำการศึกษาวิจัยในบทนี้ต่อไป

ในเรื่องขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์เกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา และสิทธิประโยชน์ในทางราชการ จะได้อธิบายรวมเป็นหัวข้อเดียวกับเรื่องร้องขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์ เกี่ยวกับการลงทัณฑ์ทางวินัยในส่วนเฉพาะการลงทัณฑ์ทางวินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มาตรา 8 (1) - (5) ได้แก่ทัณฑ์ ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักยาม กักขัง และจำขัง เพราะว่า ก.ตร. และกรมตำรวจได้วางแนวทางปฏิบัติว่าผู้มีอำนาจพิจารณา และหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจฉบับเดียวกัน ส่วนในเรื่องการลงทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มาตรา 8 (6) ได้แก่ การลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน จะใช้องค์กรพิจารณาและหลักเกณฑ์การพิจารณาแยกต่างหาก เป็นอีกหัวข้อหนึ่ง เพราะฉะนั้นจึงแยกได้เป็น 2 กรณีคือ

1. กรณีร้องขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์ที่เกิดจากข้าราชการตำรวจ
ถูกลงทัณฑ์ทางวินัยการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา และสิทธิประโยชน์ในราชการ

กรณีร้องขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์ที่เกิดจากข้าราชการตำรวจถูกลงทัณฑ์ทางวินัย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มาตรา 8 (1) - (5) ได้แก่ การลงทัณฑ์ 5 สถานแรก คือ ภาคทัณฑ์ ทักทกรรม กักยาม กักขัง จำขัง รวมทั้งกรณีร้องขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์อันเกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือไม่สมควร หรือไม่เป็นธรรม หรือผิดกฎหมาย หรือผิดแบบธรรมเนียมวินัยตำรวจ และกรณีที่ตนมิได้รับประโยชน์ หรือสิทธิตามที่ควรจะได้รับในราชการด้วย

1.1 ผู้มีอำนาจพิจารณา

ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์ในกรณีนี้ได้กำหนดไว้ในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ได้กำหนดตัวผู้มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้สรุปได้ดังนี้ คือ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องร้องทุกข์แล้วจะต้องรีบดำเนินการสอบสวนพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์โดยรีบด่วน เพื่อแก้ไขทุกข์ให้กับผู้ร้องทุกข์ หรือชี้แจงผู้ร้องทุกข์ให้เข้าใจถึงปัญหาที่ได้ร้องทุกข์ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้นั้นเพิกเฉยไม่รีบแก้ไขทุกข์ให้กับผู้ร้องทุกข์ถือว่าผู้นั้นได้กระทำผิดวินัยตำรวจ

ดังนั้นผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์คือ ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องร้องทุกข์ในขั้นต้นเป็นผู้พิจารณาสั่งการ โดยในการพิจารณานั้นก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่ละคนที่จะพิจารณาได้ส่วนเรื่องร้องทุกข์นั้นด้วยตนเอง หรืออาจจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อกันกรอง เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาอีกชั้นหนึ่งก็ได้หรืออาจจะมอบหมายให้ตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งตามที่เห็นเหมาะสมไปตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อประกอบ

มาตรา 28 บัญญัติไว้ว่า "ถ้าผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องร้องทุกข์เมื่อใดต้องรีบได้ส่วน และแก้ไขความเดือดร้อนหรือชี้แจงให้ผู้ร้องทุกข์เข้าใจ จะเพิกเฉยเสียไม่ได้เป็นอันขาด ผู้ใดเพิกเฉยนับว่ากระทำผิดต่อวินัยตำรวจ"

การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ก็ได้ เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนด หลักเกณฑ์ในการนี้ไว้ เพียงแต่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในแต่ละส่วนราชการของ กรมตำรวจว่าสมควรพิจารณาอย่างไร และกำหนดไว้แต่ถ้าเวลาล่วงไปแล้ว 15 วัน ยังมิได้รับคำสั่งแจ้งแต่ประการใด ทั้งความเดือดร้อนยังไม่ปลดเปลื้องไปให้ร้องทุกข์ใหม่ต่อ ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงถัดขึ้นไป ตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 27² แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย วินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 แต่การกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณาให้ความ เป็นธรรมโดยการร้องทุกข์ในกรณีนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บังคับบัญชามีได้มีหลักเกณฑ์แน่นอน เหมือนกรณีพิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้น จึงมีปัญหว่า ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ประเภทนี้ ผู้บังคับบัญชาแต่ละคนอาจใช้หลักเกณฑ์และวิธีการต่างกัน เช่น บางคนก็ให้ความสำคัญกับ ความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่พิจารณาความเหมาะสมของการลงทัณฑ์เลย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าในส่วนของตัวผู้มีอำนาจในการพิจารณาคำร้องทุกข์นั้นกฎหมายก็ กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นตัวบุคคลโดยกฎหมายเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชา เป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตลอดถึงการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณา ซึ่ง เป็นการให้อำนาจแก่ตัวบุคคลมากเกินไป หลักประกันความเป็นธรรมหรือการได้รับความ ค้ำครองในการพิจารณาคำร้องทุกข์น้อยกว่าที่กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจขององค์กรซึ่งมีการ พิจารณาโดยคณะบุคคลย่อมมองปัญหาและพิจารณาได้ถี่ถ้วนถี่กว่าบุคคล และกรณีดังกล่าวนี้จะ เห็นได้จากกรณีตัวอย่าง

²มาตรา 27 บัญญัติไว้ว่า "เมื่อผู้ใดร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาตามระเบียบที่วาง นี้แล้ว และเวลาล่วงพ้นไปสิบห้าวัน ยังมิได้รับชี้แจงประการใด ทั้งความเดือดร้อนก็ยัง ไม่ปลดเปลื้องไป ให้ร้องทุกข์ใหม่ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงที่ถัดขึ้นไปเป็นลำดับอีก และในการ ร้องทุกข์ครั้งนี้ ให้ชี้แจงด้วยว่า ได้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นใดมาแล้วแต่เมื่อใด"

ตัวอย่าง

ในกรณีการกระทำผิดอย่างเดียวกัน สิบตำรวจตรี ก. ถูกลงทัณฑ์กักขังไว้มีกำหนด 7 วัน ส่วนร้อยตำรวจตรี ข. ถูกลงโทษตัดเงินเดือน 10 เปอร์เซ็นต์ มีกำหนด 3 เดือน โดยคำสั่งของกรมตำรวจ ทั้ง 2 กรณี หากผู้ถูกลงทัณฑ์และลงโทษดังกล่าวเห็นว่าการลงทัณฑ์และลงโทษนั้นไม่ถูกต้องเหมาะสม ในส่วนของ สิบตำรวจตรี ก. ต้องใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งได้แก่อธิบดีกรมตำรวจผู้สั่งลงทัณฑ์เดิมแต่สำหรับร้อยตำรวจตรี ข. ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อองค์การคือ ก.ตร. การพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจทั้งสองรายดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองหรือมีหลักประกันไม่เท่าเทียมกันเพราะรายหนึ่งได้รับการพิจารณาจากตัวบุคคล ซึ่งเป็นบุคคลเดียวกันกับที่ลงทัณฑ์ตนด้วย ส่วนอีกรายหนึ่งได้รับการพิจารณาโดยองค์การซึ่งประกอบด้วยคณะบุคคล ดังนั้น หากการขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์แม้จะให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาก่อนในขั้นต้นแล้ว หากยังไม่ได้รับความเป็นธรรมก็น่าพิจารณาว่า ผู้ถูกลงทัณฑ์น่าจะขอให้คณะบุคคล เช่น ก.ตร. พิจารณาทบทวนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้อีกหรือไม่ เพื่อให้สอดคล้องกับกรณีที่ขอความเป็นธรรมโดยการอุทธรณ์

1.2 หลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องการร้องทุกข์

การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจนั้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มีกำหนดไว้ในมาตรา 28 สรุปได้ว่าเมื่อผู้บังคับบัญชาผู้ใดได้รับเรื่องการร้องทุกข์จะต้องรีบดำเนินการสอบสวนและพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้นโดยรีบด่วน เพื่อแก้ไขทุกข์ให้กับผู้ร้องทุกข์ ถ้าผู้บังคับบัญชาเพิกเฉยถือว่ากระทำผิดวินัยตำรวจ ส่วนกระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจนั้น มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดไว้อย่างกว้างให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในแต่ละส่วนราชการ ว่าสมควรพิจารณาอย่างไร และกำหนดไว้แต่เพียงถ้าเวลาล่วงไปแล้ว 15 วัน ยังมีได้รับคำสั่งแต่ประการใด ทั้งความเดือดร้อนยังไม่ปลดเปลื้องไป ผู้ร้องทุกข์สามารถร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงถัดขึ้นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477

2. การร้องขอความเป็นธรรมโดยการอุทธรณ์กรณีซึ่งเกิดจากข้าราชการตำรวจถูกลงโทษทางวินัย และการให้ออกจากราชการ

กรณีข้าราชการตำรวจถูกลงโทษทางวินัยนี้ คือกรณีถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติ



ระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้แก่ ทัศนสถานที่ 6 ของมาตรา 8 (6) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ซึ่งเป็นเรื่องที่ ก.ตร. และกรมตำรวจถือว่าข้าราชการตำรวจจะต้องใช้สิทธิร้องขอความเป็นธรรมโดยการอุทธรณ์ ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 แล้วและรวมทั้งกรณีการอุทธรณ์ เมื่อถูกลงให้ออกจากราชการในกรณีมิใช่การลงโทษทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 55 ด้วย เพราะเป็นเรื่องซึ่งทางปฏิบัติของกรมตำรวจอนุโลมโดยอาศัยมาตรา 61 ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับองค์กร หรือผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ขอความเป็นธรรมฉบับเดียวกัน

2.1 องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและหลักเกณฑ์การพิจารณา

สำหรับกรณีนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 61 ได้บัญญัติไว้ว่า ในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ให้นำบทบัญญัติในหมวด 4 หมวด 5 และหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับแก่เรื่องวินัยและการรักษาวินัยการออกจากราชการ และการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม โดยให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ทั้งนี้ โดยให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. และให้อำนาจหน้าที่ของ อนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ตร.จังหวัด สาเหตุที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 61 ได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้กับข้าราชการตำรวจโดยอนุโลม เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์เอาไว้แต่อย่างใด ส่วนปัญหาที่ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ไปแล้ว และปัจจุบันได้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เรื่องนี้ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 แล้ว กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือแก่กรมตำรวจว่า³ ให้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งเรื่องการอุทธรณ์ในกรณีนี้ได้บัญญัติไว้อยู่ในหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 124 ถึงมาตรา 128

องค์กรหรือผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ในกรณีนี้ 2 นี้ จากกรณีที่ มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ ที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และให้อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ.จังหวัด) เป็น อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด (อ.ก.ตร.จังหวัด) นั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 125 และมาตรา 126 ได้กำหนดในเรื่องของการอุทธรณ์ไว้เป็น 2 กรณี คือ

1. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งโดยให้อุทธรณ์ดังนี้

1.1 การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วน ภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.จังหวัด และให้ อ.ก.พ.จังหวัด เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ.จังหวัด มีมติเป็นประการใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่ง หรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

1.2 การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลาง ที่ต่ำกว่าอธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กรม และให้ อ.ก.พ.กรม เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ.กรม มีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

³สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "หนังสือที่ นร 0601/773 เรื่องตอบ ข้อหารือกรมตำรวจ", 12 มิถุนายน 2535

1.3 การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กระทรวงเจ้าสังกัด และให้ อ.ก.พ.กระทรวงเป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ.กระทรวง มีมติเป็นประการใดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

1.4 การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือ ปลัดกระทรวง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ 1 นี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ซึ่งปัจจุบันยังคงอนุโลมใช้กฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518)

2. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วจะรายงาน นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรี (ค.ร.ม.) เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการหรือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการหรือให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือให้ดำเนินการประการใด ให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี และเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใดแล้วจะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ 2 นี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ปัจจุบันยังคงอนุโลมใช้กฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518)

องค์กรหรือผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการ ตำรวจที่จะนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาอนุโลมบังคับใช้กับข้าราชการ ตำรวจตามที่กล่าวไว้ข้างต้นนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 61 ไม่ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการข้าราชการตำรวจ ประจำกรมตำรวจ (อ.ก.พ.กรม) ไว้แต่อย่างใด ในทางปฏิบัติของกรมตำรวจที่ได้ นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หมวด 7 เรื่องการอุทธรณ์มา อนุโลมใช้บังคับได้ตั้งนี้คือ

1. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ได้ภายใน 30 วัน โดยให้อุทธรณ์ดังนี้

1.1 การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมตำรวจที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการตำรวจให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ตร.จังหวัด และให้ อ.ก.ตร. จังหวัด เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.ตร. จังหวัด มีมติเป็นประการใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

1.2 การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดีกรมตำรวจให้อุทธรณ์ต่อ ก.ตร.

ปัญหาในข้อนี้ น่าจะเป็นการอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ตร.กรม มากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับ การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจไม่ได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้

1.3 การอุทธรณ์คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมตำรวจอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. และ ก.ตร. เป็นผู้พิจารณา เมื่อ ก.ตร. มีมติเป็นประการใดให้อธิบดีกรมตำรวจสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

1.4 การอุทธรณ์คำสั่งของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือตามมติของ ก.ตร. ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ตร.

2. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก อุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.ตร. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วจะรายงานนายกรัฐมนตรีสั่งการ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.ตร. และ ก.ตร. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันมติเดิม ก.ตร. จะรายงานต่อ ค.ร.ม. เพื่อพิจารณาในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ หรือ ค.ร.ม. มีมติให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้าราชการหรือให้เปลี่ยนแปลงของผู้บังคับบัญชา หรือให้ดำเนินการประการใด กรมตำรวจจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติ ค.ร.ม. และเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการ หรือ ค.ร.ม. มติแล้วเป็นประการใดจะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้

2.2 วิธีการอุทธรณ์

สำหรับหลักเกณฑ์วิธีการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ได้กล่าวไว้ใน กฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518) ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการตำรวจเท่านั้น

1. คำอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ และต้องอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง
2. ให้อุทธรณ์สำหรับตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนคนอื่นหรือมอบหมายให้คนอื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้⁴

3. สิทธิของผู้อุทธรณ์แยกได้เป็น 2 กรณี⁵ ดังนี้

3.1 การคัดหรือการตรวจรายงานการสอบสวนในทางปฏิบัติ

ข้าราชการตำรวจจะต้องขอต่อผู้สั่งลงโทษ หรือผู้สั่งให้ออกจากราชการและผู้สั่งดังกล่าวต้องอนุญาตให้คัดหรือตรวจรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้จะอุทธรณ์จะได้ทราบข้อเท็จจริงพยานหลักฐานต่าง ๆ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนในเรื่องที่จะอุทธรณ์นั้น และได้อุทธรณ์แก้ข้อกล่าวหาได้อย่างถูกต้อง

3.2 การคัดหรือตรวจบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลหรือเอกสารอื่นๆ นั้น

ข้าราชการตำรวจผู้จะอุทธรณ์จะต้องขอต่อผู้สั่งลงโทษ หรือผู้สั่งให้ออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ อยู่ในดุลพินิจของผู้สั่งลงโทษ หรือผู้สั่งให้ออกจากราชการที่จะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ โดยให้พิจารณาถึงประโยชน์ในทางการรักษาวินัยของข้าราชการตำรวจ เหตุผลและความจำเป็นเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น ความปลอดภัยของพยาน เป็นต้น

4. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษฐานเบา อันได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ผู้จะใช้อำนาจนี้ลงโทษแก่ข้าราชการตำรวจคงมีแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด

⁴ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518) ข้อ 1

⁵ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518) ข้อ 2

ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ส่วนผู้บังคับบัญชาฝ่ายข้าราชการตำรวจจะใช้อำนาจลงทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 เท่านั้น ทั้งนี้เพราะข้าราชการตำรวจมีเงินเดือนน้อยและชั้นยศของข้าราชการตำรวจผูกพันเกี่ยวเนื่องกับอัตราเงินเดือน หากถูกตัดเงินเดือน หรือลดชั้นเงินเดือนแล้ว เป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเป็นปัญหาในการคินยศ ประกอบกับมีสถานทัณฑ์ ได้แก่ กักขัง กักขัง กักขัง จำขัง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 แล้ว กรมตำรวจจึงได้วางแนวทาง^๕ ให้ลงทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477

3. ปัญหาอันเกิดจากการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ดังได้พิจารณามาแล้วในบทที่ 2 ในเรื่องความแตกต่างระหว่างการอุทธรณ์และการร้องทุกข์จะเห็นได้ว่า ถ้าตีความว่า การลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นการลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจด้วย ก็จะเกิดปัญหากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรและวิธีการพิจารณา กล่าวคือ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนจะมีสิทธิร้องขอความเป็นธรรมได้ 2 ทางพร้อมกันทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องเดียวกัน ผลที่จะตามมาคือองค์กรผู้พิจารณาซึ่งต่งกันดังกล่าวแล้ว และวิธีการพิจารณาก็ต่างกันอาจทำให้ผลการพิจารณาก็ต่างกันด้วยก็จะเกิดปัญหาความขัดแย้งซึ่งหาทางออกมิได้นอกจากนั้นถ้าตีความทางกฎหมายในแนวทางนี้ก็เกิดปัญหาลักลั่นกันระหว่างผู้ถูกลงทัณฑ์ตามมาตรา 8 (1) - (5) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ว่าร้องทุกข์ได้เพียงสถานเดียวในขณะที่รับโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กับขอความเป็นธรรมได้ทั้ง 2 ทาง นำไปสู่ความไม่เสมอภาคตามหลักกฎหมายทั่วไป

^๕ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี เล่ม 1 ลักษณะที่ 1 บทที่ 2

แต่ถ้าตีความตามทางปฏิบัติที่ ก.ตร. และ กรมตำรวจ ถืออยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ถ้าเป็นการลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แม้จะแก้ปัญหาความล้าหลังและขัดกันขององค์กรและวิธีพิจารณาได้ในระดับหนึ่งก็จริง แต่ยังมีปัญหาซ้อนขึ้นมาอีกว่า การภาคทัณฑ์เองก็เป็นโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาตรา 100 วรรค 2 (1) ด้วย จะทราบได้อย่างไรว่าการภาคทัณฑ์ดังกล่าวเป็นการลงโทษตามกฎหมายใด นอกจากนั้นยังมีปัญหาในเชิงความเป็นธรรมและความเหมาะสมอีก กล่าวคือ ถ้าถูกลงทัณฑ์ตามมาตรา 8 (1) - (5) พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 การพิจารณากระทำโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งไม่ใช่คณะบุคคลและวิธีพิจารณาตลอดจนหลักเกณฑ์ก็ไม่แน่ชัด อาจทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับความเป็นธรรมน้อยกว่ากรณีอุทธรณ์ได้ เพราะกรณีอุทธรณ์ซึ่งอนุโลมกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกำหนดองค์การที่เป็นคณะบุคคล วิธีการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้ละเอียดและแน่นอนกว่า

อนึ่ง เรื่องการร้องขอความเป็นธรรม กรณีคำสั่งให้ออกจากราชการก็มีปัญหาในลักษณะใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ถ้าตีความว่าการอุทธรณ์ที่มาตรา 55 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ระบุขึ้นให้ใช้กฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจนั้น หมายถึง การร้องทุกข์ตามกฎหมายฉบับหลัง เพราะกฎหมายฉบับหลังไม่มีบทบัญญัติเรื่องอุทธรณ์ก็จะเกิดปัญหาว่าผู้พิจารณาก็คือผู้บังคับบัญชา (ซึ่งเป็นคนสั่งให้ออกจากราชการนั่นเอง) และวิธีพิจารณาและหลักเกณฑ์ก็ไม่แน่นอนดังกล่าวดังแล้ว ข้าราชการตำรวจอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมได้

แต่ถ้าถือตามทางปฏิบัติของ ก.ตร. และกรมตำรวจ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ การขอความเป็นธรรมกรณีการสั่งให้ออกจากราชการนี้ให้นำการอุทธรณ์ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลมก็จะเกิดปัญหาว่า ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ให้ใช้วิธีร้องทุกข์ ไม่ใช่วิธีอุทธรณ์ แต่มาตรา 61 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 หาได้อนุโลมเรื่องการร้องทุกข์ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้ไม่

ดังนั้น หากปล่อยให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ยังคงมีบทบัญญัติเช่นเดิมโดยไม่ได้แก้ไขปัญหาก็ยังคงมีอยู่ตลอดไป