

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 มาตรา 144¹

ร.ต.ท.หญิง ธัญสิริ โฆษิตอนันต์²

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 มาตรา 144 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการ รวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจ กรณีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการเพิ่มโทษได้ ตามมาตรา 144 เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย อย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์แก่การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจได้อย่างถูกต้อง

ความเป็นมาของปัญหา

การควบคุมวินัยข้าราชการตำรวจ ปัจจุบันอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันของข้าราชการตำรวจ จากเดิมที่เคยใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ได้มีการอนุโลมนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับ ซึ่งโดยลักษณะของงาน การปกครองบังคับบัญชา การแบ่งส่วนราชการ การกำหนดตำแหน่งหน้าที่ราชการ และการรักษาวินัยของข้าราชการตำรวจ แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือน ดังนั้น การที่มีบทกฎหมายในการควบคุมวินัยข้าราชการตำรวจไว้โดยเฉพาะ จึงทำให้เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมกับสภาพของข้าราชการตำรวจในการดำเนินการทางวินัย การลงโทษทางวินัย และการอุทธรณ์และร้องทุกข์คำสั่ง ส่งผลไปถึงการยื่นฟ้องคดีเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อศาลปกครอง

โดยที่ข้าราชการตำรวจต้องมีความมั่นคงในอาชีพ จะต้องไม่ถูกลงโทษหรือกลั่นแกล้งให้ถูกลงโทษทางวินัย หรือต้องออกจากราชการโดยไม่มีเหตุผล การพิจารณาโทษทางวินัย ต้องมีความถูกต้องตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด และต้องมีการตรวจสอบควบคุมโดยองค์กรภายนอกของฝ่ายปกครองนั้น ซึ่งกระทำได้โดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 มาตรา 144 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรัสเกียรติ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนทิชา ภักดีคง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ข้าราชการตำรวจที่กระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงอาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี กรณีที่หนึ่ง ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง กรณีที่สอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นผู้ดำเนินการ จากนั้นได้ชี้มูลให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่ไม่ว่าจะดำเนินการทางวินัยกรณีใดก็ตาม หากในที่สุดผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ผู้ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษทางวินัยตามความร้ายแรงของกรณีความผิด โทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ โทษปลดออก หรือไล่ออก³

ในกรณีข้าราชการตำรวจที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁴ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และเมื่อข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางวินัย และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัย ให้ถือรายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามกฎ หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา⁵ แล้วแต่กรณี⁶

ส่วนการดำเนินการทางวินัยเมื่อมีการกล่าวหาหรือเป็นกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยผู้บังคับบัญชานั้น อาจมีการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือพิจารณาเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่⁷ เมื่อข้าราชการตำรวจถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนและต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา⁸ การสอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัย จะมีกฎ ก.ตร.ว่าด้วยการสอบสวนและการพิจารณา พ.ศ. 2547 เป็นข้อกำหนดแนวทางในการสอบสวนทางวินัยให้เป็นไปโดยถูกต้อง และเป็นธรรมกับผู้ถูกกล่าวหา ทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังมีหนังสือเวียนภายใน⁸ กำชับให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้บังคับบัญชา และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนทางวินัย ถือปฏิบัติและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

³พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 มาตรา 125.

⁴พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91.

⁵พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98.

⁶พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 มาตรา 117.

⁷พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 มาตรา 119.

⁸ภาคผนวก ก.

และให้โอกาสแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งนำสืบแก้ข้อกล่าวหาให้ผู้ต้องครบถ้วน เพื่อให้ศาลปกครองนำมาวินิจฉัยว่ากระบวนการสอบสวนทางวินัยเป็นไปโดยไม่ชอบ และเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ในกรณีที่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วย ก็จะต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.)

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2565 มาตรา 144 กรณี คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการเพิ่มโทษได้ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับระบบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องฐานความผิดของการดำเนินการทางวินัย

กรณีที่ข้าราชการตำรวจกระทำผิดวินัย และมีการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชานั้น กระบวนการเริ่มจากการกล่าวหาหรือมีกรณีสงสัยว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำผิดวินัยก็ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการสั่งให้สืบสวนข้อเท็จจริงได้ หากผลการสืบสวนไม่มีมูลก็ให้ยุติเรื่องหรือหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่า มีมูลเป็นความผิดวินัยก็มีคำสั่งให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไปตามลักษณะของความผิดและการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายหรือเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่กระทำได้ทั้งสิ้นทั้งนี้เป็นไปตามข้อ 35 แห่ง กฎ.ก.ตร.ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2547 และเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้วก็เช่นกัน การดำเนินการทางวินัยจนกระทั่งผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งลงโทษ จนถึงการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) การพิจารณาดำเนินการทางวินัยในทุกขั้นตอนผู้มีอำนาจพิจารณาสามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิดและดุลพินิจในการสั่งลงโทษได้ทั้งสิ้น ซึ่งการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 นั้น เป็นการดำเนินการภายในผู้ดำเนินการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการตำรวจย่อมเข้าใจแนวคิดแบบแผน ขนบธรรมเนียมและวิธีปฏิบัติของตำรวจดี ย่อมสามารถพิจารณาข้อเท็จจริง ในการกระทำผิดได้ละเอียดรอบคอบและเป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัย แต่จะเห็นได้ว่าในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2565 ฉบับใหม่นี้ การพิจารณาดำเนินการทางวินัย หากการลงโทษไม่ถูกต้องตามระดับการลงโทษของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะไม่สามารถเพิ่มโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้⁹ ส่งผลให้เกิดความไม่ยุติธรรมกับระบบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณารายงานการสั่งลงโทษ

การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งลงโทษ ของผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 เป็นการใช้ดุลพินิจโดยบุคคลหรือคณะบุคคลที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้นการใช้ดุลพินิจ

⁹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 มาตรา 144 วรรคท้าย.

ของผู้มีอำนาจดังกล่าวจะต้องใช้อย่างถูกต้อง เป็นธรรม เหมาะสม และถูกตรวจสอบได้ โดยใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งซึ่งปัญหาในการรายงานการดำเนินการทางวินัยของ ก.ตร. ตามมาตรา 127 เพื่อดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ถูกต้องตามระดับทัณฑ์ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมาจากการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 ดังที่เคยกล่าวมาแล้วว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งลงโทษข้าราชการตำรวจผู้ใดแล้ว ข้าราชการตำรวจผู้นั้นย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ได้ กรณีนี้เมื่อเป็นการดำเนินการทางวินัยของฝ่ายปกครองเอง การใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ อาจถูกรอบงำหรือสั่งการจากผู้บังคับบัญชาได้โดยง่าย เนื่องจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงยังสามารถให้คุณให้โทษแก่ผู้บังคับบัญชาที่พิจารณาการดำเนินการทางวินัยได้ ดังนั้นผู้พิจารณาการดำเนินการทางวินัยย่อมไม่อาจใช้ดุลพินิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ จึงต้องมีการรายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ จะต้องรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตน ทั้งนี้ การรายงานการดำเนินการทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการตรวจสอบกันเองในฝ่ายปกครอง ดังนั้น ไม่ว่าผู้ถูกลงโทษจะมีการอุทธรณ์หรือไม่ก็ตาม จะมีการรายงานการดำเนินการทางวินัยเสมอ เพื่อให้มีการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยนั้นเป็นไปตาม มาตรา 125 วรรคสอง ประกอบมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 ซึ่งอำนาจการสั่งลงโทษดังกล่าวหากผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาลงโทษแล้วจะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยมายังสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยว่าถูกต้องชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งทางปฏิบัติ จะรายงานมายังกองวินัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้ทำการแทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาสั่งการ และการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวให้ถึงที่สุดที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ส.ก.ตร.) ซึ่งหมายถึง ในความคิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ย่อมสามารถมีความเห็นและมีมติใหม่ได้หากเห็นว่า ไม่ถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากตามกฎหมายใหม่นี้ ในขณะที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ยังไม่ได้พิจารณารายงานการสั่งลงโทษของผู้ออกคำสั่งว่าถูกต้องตามระดับการลงทัณฑ์หรือไม่อย่างไร แล้วมีการอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษเกิดขึ้น ซึ่งจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน และหากคำสั่งที่ผู้ถูกลงโทษยื่นอุทธรณ์นั้น ยังไม่ถูกต้องตามระดับทัณฑ์ เหตุเพราะคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ยังไม่ได้พิจารณารายงานการสั่งลงโทษดังกล่าว ระยะเวลาของการพิจารณารายงานการสั่งลงโทษจึงยังมีความขัดแย้งกันและเหลื่อมล้ำกันอยู่กับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษ

3. ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขความเดือดร้อนภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

เมื่อข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยจนกระทั่งถูกสั่งลงโทษแล้วก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองจะต้องมีการแก้ไขเยียวยาภายในของฝ่ายปกครองก่อน กรณีดังกล่าวคือ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 มาตรา 141 ซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) มีอำนาจพิจารณาได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย

โดยมีปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการชี้มูลโดยผู้บังคับบัญชาและการควบคุมการตรวจสอบโดยคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) กล่าวคือ การชี้มูลความผิดของผู้บังคับบัญชาตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการตำรวจโดยผู้บังคับบัญชานั้นจะเริ่มดำเนินการทางวินัยได้เมื่อมีกล่าวหาหรือมีกรณีสงสัยว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำความผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้วแต่กรณี ซึ่งเมื่อดำเนินการไปตามขั้นตอนและวิธีการแล้ว ผลสรุปออกมาอาจไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือไม่ถูกต้องชอบธรรม เช่น ผู้บังคับบัญชารู้เห็นเป็นใจกับการกระทำ ความผิดของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันโดยไม่คำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมาย หรือมีกรณีถูกบีบบังคับจากผู้มีอำนาจที่เหนือกว่าเพื่อให้ผลการพิจารณาไม่ถูกต้องชอบธรรม สิ่งเหล่านี้ย่อมเกิดขึ้นไม่เฉพาะแต่ข้าราชการตำรวจเท่านั้น แม้แต่ข้าราชการฝ่ายอื่นๆ ก็ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้ เช่นกัน สำหรับสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว มีองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ส.ก.ตร.) เป็นผู้กำกับดูแล ในส่วนเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาหรือของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ส.ก.ตร.) รับทราบและถึงที่สุดที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ¹⁰ (ส.ก.ตร.) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ส.ก.ตร.) อาจมีความเห็นในการดำเนินการทางวินัยแตกต่างจากผู้บังคับบัญชาหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ได้ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งการดำเนินการของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ถือเป็นขั้นตอนเยียวยาภายในของฝ่ายปกครองซึ่งผู้ที่ต้องเสียหายเพราะคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการตามรูปแบบและวิธีการที่กำหนดไว้ก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หากไม่เห็นด้วยต่อคำสั่งดังกล่าว เมื่อรูปแบบและขั้นตอนกำหนดไว้เช่นนี้ ดังนั้นการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ส.ก.ตร.) จึงมีความสำคัญต่อกระบวนการสอบสวนทางวินัย ซึ่งในบางครั้งเราอาจพบว่ามีการใช้ดุลพินิจ ซึ่งไม่ถูกต้องชอบธรรม เนื่องจากมีสายการบังคับบัญชาที่เหนือขึ้นกว่าคอยควบคุมดูแลอยู่หรืออาจต้องยอมตามความเห็นหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจเหนือตน จึงทำให้การพิจารณาการดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องชอบธรรมได้ในบางกรณี

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2565 มาตรา 144 กรณี คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการเพิ่มโทษได้ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1.การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเรื่องฐานความผิดของการดำเนินการทางวินัย

จากกรณีการพิจารณาการดำเนินการทางวินัย เมื่อการออกคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องตามระดับการลงทัณฑ์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว ส่งผลให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบ

¹⁰ระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2547 ข้อ 9(2).

คุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ไม่สามารถเพิ่มโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้¹¹ ส่งผลให้เกิดความไม่ยุติธรรมกับระบบของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น หากในระหว่างที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ยังพิจารณารายงานการสั่งลงโทษของผู้ถูกกล่าวหาไม่แล้วเสร็จ แล้วผู้ถูกสั่งลงโทษได้มาขึ้นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน ระยะเวลาของการพิจารณารายงานการสั่งลงโทษ จึงยังมีความขัดแย้งและเหลื่อมล้ำกันอยู่กับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกสั่งลงโทษ

อนึ่ง การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ยังคงมีข้อจำกัด และไม่เป็นที่พอใจโดยอิสระ เนื่องจากหากมีคำสั่งลงโทษแล้ว ผู้ถูกสั่งลงโทษมาอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ซึ่งหากคำสั่งดังกล่าวที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ส.ก.ตร.) ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ กรณีอาจเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ส.ก.ตร.) จะต้องส่งรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่ง ซึ่งเมื่อคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้อง แต่ผู้ถูกกล่าวหาได้มาขึ้นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน แต่เมื่อปรากฏว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ไม่สามารถเพิ่มโทษได้ โดยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวให้ถูกต้องตามระดับการลงโทษของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการลงโทษอย่างเหมาะสม จึงเห็นควรให้หน่วยงานต้นสังกัดผู้ออกคำสั่งลงโทษควรทำเสนอความเห็นมายังคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ก่อน ว่าคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีความเห็นอย่างไร ก่อนที่หน่วยงานต้นสังกัดจะออกคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งหากคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีความเห็นชอบอย่างไร แล้วแจ้งกลับไปยังหน่วยงานผู้ออกคำสั่ง ดังนั้น หน่วยงานผู้ออกคำสั่งจึงมีคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้ ต่อมาเมื่อผู้ถูกกล่าวหา มาขึ้นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) เมื่อคำสั่งดังกล่าวถูกต้องตามระดับการลงโทษของสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว การขึ้นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกกล่าวหาจึงเป็นไปตามระบบของกฎหมายต่อไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณารายงานการสั่งลงโทษ

กรณีเมื่อผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งแล้ว รายงานมายังคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เพื่อพิจารณา แต่ปรากฏว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องตามระดับการลงโทษของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แม้ผู้นั้นจะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริงตามข้อกล่าวหา ก็ไม่อาจกลับไปดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้นั้นได้ และเมื่อผู้ถูกลงโทษไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษ ก็ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านภายในฝ่ายปกครองไว้ คือ ขึ้นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ได้

¹¹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 มาตรา 144 วรรคท้าย.

แต่หากคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องตั้งแต่ต้น คือ ตั้งแต่กรณีที่ผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่ง ใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบธรรม ก็จะส่งผลให้การพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.)

ไม่สามารถเพิ่มโทษได้ ดังตัวอย่างที่กล่าวมาเช่น เป็นกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องลงโทษไล่ออก แต่ผู้บังคับบัญชา มีคำสั่งเพียงปลดออก เป็นต้น

เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการทางวินัยจึงควรที่จะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องของการใช้ดุลพินิจหรือรูปแบบ ขั้นตอนการดำเนินการของผู้ออกคำสั่งได้ด้วย และหากผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยเกิดขึ้น เห็นว่า ก่อนที่หน่วยงานต้นสังกัดผู้ออกคำสั่งลงโทษจะมีการออกคำสั่งควรเสนอความเห็นมายังคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ก่อน เพื่อให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ได้พิจารณาความเห็นของหน่วยงานต้นสังกัดผู้ออกคำสั่งลงโทษ ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา นั้น โทษที่ได้รับมีเพียงใด และหรือถูกต้องตามระดับการลงโทษของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือไม่ อย่างไร ตามที่หน่วยงานต้นสังกัดผู้ออกคำสั่งลงโทษเสนอมา และเมื่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีความเห็นอย่างไรแล้ว จึงส่งกลับไปยังหน่วยงานต้นสังกัดผู้ออกคำสั่งลงโทษ ให้มีการออกคำสั่งลงโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ เพื่อให้เกิดความถูกต้อง เป็นไปตามระดับการลงโทษของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หากต่อมาผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกสั่งลงโทษ เนื่องจากมีการออกคำสั่งลงโทษแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาไม่พอใจก็สามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ได้ ดังนั้น การวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ก็จะไม่ถูกจำกัดตามบทบัญญัติของกฎหมาย เนื่องจากมีความถูกต้องตั้งแต่ต้นแล้ว คือ มีการเสนอความเห็นการออกคำสั่งลงโทษมายังคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เพื่อให้เกิดความชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรมต่อข้าราชการตำรวจผู้ถูกดำเนินการทางวินัยต่อไป และเป็นการเยียวยาหรือแก้ไขความเดือดร้อนภายในของฝ่ายปกครองได้ ก่อนที่จะต้องไปใช้สิทธิในการดำเนินคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

3. การแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการแก้ไขความเดือดร้อนภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ข้าราชการตำรวจที่กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะดำเนินการทางวินัยกรณีใดก็ตาม หากในที่สุดผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษทางวินัยตามความร้ายแรงของกรณีความผิด ซึ่งโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ โทษปลดออก หรือไล่ออก ผู้บังคับบัญชา จึงอาจมีการใช้ดุลพินิจ ซึ่งไม่ถูกต้องชอบธรรม เนื่องจากมีสายการบังคับบัญชาที่เหนือชั้นกว่าคอยควบคุมดูแลอยู่หรืออาจต้องยอมตามความเห็นหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจเหนือตน จึงทำให้การพิจารณาดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องชอบธรรมได้ในบางกรณี ซึ่งเมื่อมีการออกคำสั่งนั้นอาจไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือไม่ถูกต้องชอบธรรม เช่น ผู้บังคับบัญชารู้เห็นเป็นใจกับการกระทำความผิดของผู้ได้บังคับบัญชาหรือมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันโดยไม่คำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมาย หรือมีกรณีถูกบีบบังคับจากผู้มีอำนาจที่เหนือกว่าเพื่อให้ผลการพิจารณาไม่ถูกต้องชอบธรรม การใช้ดุลพินิจดังกล่าวจึงอาจส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องชอบธรรม

ต่อมาเมื่อผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษแล้วจะต้องรายงานให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ทราบ เพื่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) จะได้ตรวจสอบฐานความผิดว่าที่ผู้ถูกสั่งลงโทษ นั้นได้รับ ประกอบกับผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษนั้น ทั้งสองมีความสอดคล้องกับการกระทำความผิด ถูกต้องตามระดับการลงโทษของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือไม่ เนื่องจากหากยังไม่ถูกต้อง คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) จะส่งผลการรายงานกลับไปยังหน่วยงานต้นสังกัดผู้ออกคำสั่ง ลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่ง เพื่อให้มีการแก้ไขคำสั่งนั้นให้ถูกต้องต่อไป

เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565.

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ระเบียบ ก.ตร.ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการ ตำรวจ พ.ศ. 2547