

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกา ข้าราชการ  
ตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558

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

คาบตำรวจคมสัน คำสุระ\*  
รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี\*\*

**บทคัดย่อ**

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับข้าราชการตำรวจ โทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจ และแนวคิดในการตราพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจ ประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 และศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีทางวินัยของข้าราชการใน ต่างประเทศ และประเทศไทย รวมไปถึงวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 26 แห่ง พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่ เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินคดีวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ได้อย่างยั่งยืน

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พบว่า เกิดปัญหา 3 ประการ คือ (1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการ กำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ที่กำหนดให้มี 7 สถานเหมือนกับข้าราชการ ตำรวจแบบมียศ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่แล้ว พบว่า มีลักษณะที่แตกต่างกัน จึงไม่เหมาะที่จะต้องมี การกำหนดโทษแบบข้าราชการตำรวจแบบมียศ (2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของ ผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ ซึ่งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศมี ลำดับชั้นบังคับบัญชาที่แตกต่างจากข้าราชการตำรวจแบบมียศ การกำหนดระบบของการอุทธรณ์คดีวินัย โดยให้ใช้แบบเดียวกันจึงมีความไม่เหมาะสมในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยที่ไม่ร้ายแรงของ ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และ (3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ที่มีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์เป็นเวลาที่เนิ่นนานทำให้

\* นักศึกษาลัทธิสุตตนิสิตศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ข้าราชการตำรวจไม่มีความเชื่อมั่นในการดำเนินการทางวินัย ตลอดจนระบบพิทักษ์คุณธรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ไม่มีความเป็นมาตรฐานดังเช่นข้าราชการพลเรือนทั่วไป

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรมีการออกกฎเพื่อบังคับใช้กับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็นการเฉพาะ โดยมีการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็น 5 สถานเหมือนข้าราชการพลเรือน และแก้ไขเพิ่มเติมระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายของการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน รวมไปถึงการกำหนดให้มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ทั้งนี้ควรนำแนวคิดและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ มาปรับใช้ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ตลอดจนนำข้อกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

## ABSTRAC

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.

## 1. บทนำ

จากการศึกษาพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 26<sup>1</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 สามประการ ซึ่งผู้วิจัยขอกล่าวถึงปัญหาทั้งหมด ดังนี้

### 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

สำหรับคำว่า วินัย นั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การทำงานของคนมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล มีสัมฤทธิ์ตามภารกิจที่มุ่งหวัง ฉะนั้น เมื่อจะกำหนดข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามทางวินัยจึงต้องคำนึงถึงว่า การไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้ามนั้นจะทำให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานนั้นหรือไม่ ถ้าไม่กระทบก็ไม่ควรกำหนดเป็นบทวินัยไว้ เพราะเมื่อกำหนดเป็นบทวินัยไว้ ผู้ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนจะผิดวินัยและถูกลงโทษ โดยไม่ควรจะเป็น และการดำเนินการทางวินัยในปัจจุบันมีวัตถุประสงค์ที่เป็นมาตรการที่มุ่งปราบปรามข้าราชการที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่กำหนด โดยวิธีการลงโทษทางวินัยซึ่งมีผลเป็นการปราบไม่ให้ข้าราชการอื่นกระทำผิดวินัยเพราะเกรงกลัวกับการลงโทษทางวินัย นั่นเอง

---

<sup>1</sup> พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 26 ให้นำกฎ 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 เพราะว่า เมื่อจากลักษณะของการปฏิบัติงานเห็นได้ว่า ข้าราชการตำรวจประเภทมียศมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ส่วนข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศจะปฏิบัติหน้าที่ในงานบริหาร งานอำนวยการ งานวิชาการ และงานการสอนหรือวิจัยซึ่งเป็นงานในสายสนับสนุน และไม่ได้ข้องเกี่ยวกับประชาชน การนำหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทมียศมาใช้กับข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศจึงไม่มีความเหมาะสม

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ

สำหรับการอุทธรณ์คดีทางวินัยนั้น มีด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ การอุทธรณ์บังคับ และการอุทธรณ์ไม่บังคับหรืออีกชื่อหนึ่งเรียกว่า การอุทธรณ์เพื่อเลือก โดยการอุทธรณ์บังคับจะเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดว่าการอุทธรณ์เป็นขั้นตอนที่บังคับให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์การวินัยจลยคดีปกครอง ส่วนการอุทธรณ์ไม่บังคับหรืออีกชื่อหนึ่งเรียกว่า การอุทธรณ์เพื่อเลือกเป็นกรณีที่คู่กรณีมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนก็ได้ หรือไม่อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง แต่นำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์การวินัยจลยคดีปกครองโดยตรงก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในการอุทธรณ์บังคับที่ต้องให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยยื่นอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยภายในหน่วยงานก่อน ซึ่งผู้รับพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยภายในหน่วยงานนั้นก็คือผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นมาโดยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ผู้ถูกลงโทษทางวินัย โดยผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ผู้ถูกลงโทษทางวินัยต้องมีลักษณะที่เป็นกลาง ไม่มีอคติต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัย และต้องไม่มีความเกี่ยวพันกันในเรื่องของเครือญาติของคู่กรณี

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายให้นำกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ที่ใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจประเภทที่มียศมาใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศ ซึ่งในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ทัณฑกรรม (3) กักขัง (4) กักขัง (5) ตัดเงินเดือน นั้น ให้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาลำดับชั้นบังคับบัญชาระหว่างข้าราชการตำรวจประเภทที่มียศและข้าราชการ

ตำรวจประเภทที่ไม่มียศ จะพบว่า มีลำดับชั้นบังคับบัญชาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ตำแหน่งประเภทบริหารจะมีระดับต้น และระดับสูง ตำแหน่งประเภทอำนวยการก็จะมีระดับต้น และระดับสูงเช่นเดียวกัน ส่วนตำแหน่งประเภทวิชาการ มีระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ และระดับทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้การกำหนดให้มีการอุทธรณ์โทษวินัยที่ไม่ร้ายแรงของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษนั้น จึงมีความไม่เหมาะสมในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยที่ไม่ร้ายแรงของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินการทางวินัย

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

การอุทธรณ์ หมายถึง การที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ได้หยิบยกเรื่องของตนขึ้นพิจารณาใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ตน โดยทั่วไปการอุทธรณ์ หมายถึง การที่ผู้ถูกลงโทษสิทธิจากคำสั่งของฝ่ายปกครองใช้สิทธิโต้แย้งขอให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่ง ความสำคัญของการอุทธรณ์เป็นกระบวนการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพข้าราชการ ทำให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นกลไกที่สำคัญของการควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีความสัมพันธ์เนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้น ใช้กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ซึ่งได้กำหนดในเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายใน 240 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน ซึ่งเมื่อรวมระยะเวลาแล้วเห็นว่ามีระยะเวลาถึง 360 วัน ซึ่งในบางกรณีนั้นการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้มีความยุ่งยากหรือสลับซับซ้อนแต่อย่างใด ทำให้ส่งผลกระทบต่อและเกิดความเสียหายต่อผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่รอการพิจารณาว่าตนเองมีความผิดตามคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวหรือไม่ และมีผลต่อกระบวนการในชั้นศาล ตลอดจนความไม่เป็นธรรมในระบบบริหารบุคคลและระบบพิทักษ์คุ้มครองของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

## 2. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจ

### 2.1 หลักการลงโทษทางวินัย

สำหรับวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน โดยข้าราชการต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ เมื่อปรากฏว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัย ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยหรือปฏิบัติโดยไม่บริสุทธิ์ใจ ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปราบผู้กระทำผิด และปรามไว้ไม่ให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง

2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ โดยต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมและไม่เป็นไปโดยพยาบาทหรือโทสะจริต การลงโทษโดยลับพลัน เป็นธรรมเนียม เสมอหน้า และโดยเหมาะสม ทำให้ข้าราชการโดยส่วนรวมมีความระมัดระวังในการรักษามาตรฐานความประพฤติ และรู้สึกรู้ว่ามีความเป็นธรรมในราชการ

3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตัวให้ดีขึ้น การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใด ควรจะทำได้ทำให้ผู้นั้นรู้ เข้าใจ และยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำนั้น และเป็นการจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ ถ้าข้าราชการมีระเบียบวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานโดยสม่ำเสมอก็จะเป็นการรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชน เมื่อหน่วยงานใดมีผู้กระทำผิดวินัยก็จำเป็นต้องมีการลงโทษทางวินัย เพื่อรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชน<sup>2</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า จุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการที่ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดในกรณีใดหรือไม่ เพื่อให้ได้ความจริง และยุติธรรมตามกระบวนการทางนิติธรรม หากมีผู้กระทำผิดจะต้องได้รับการลงโทษเป็นไปโดยเหมาะสมกับกรณีความผิด และเพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยสุจริต<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> ประวิณ ฅ นคร. คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยพิมพ์. 2531, หน้า 254.

<sup>3</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน. หน้า 12.

## 2.2 การอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย

หลักการอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษทางวินัย มีรากฐานแนวคิดมาจากหลักการพื้นฐาน หลักความยุติธรรม ซึ่งจะประกอบด้วยหลักการย่อย 4 หลักการ ได้แก่ หลักความได้สัดส่วน หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม และหลักความรวดเร็ว ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้<sup>4</sup>

1) หลักความได้สัดส่วน หมายถึง การพิจารณาตามตัวบทกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดอย่างใดถือได้ว่าเป็นความผิดวินัยฐานใด โดยพิจารณาองค์ประกอบของกฎหมายว่าการกระทำนั้น ๆ เป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายแล้วหรือไม่ ถ้าไม่มีบทกฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดก็ไม่ถือว่าเป็นความผิด ถ้าครบองค์ประกอบความผิดก็ปรับบทความผิดไปตามนั้นและลงโทษ

2) หลักมโนธรรม หมายถึง การใช้วิจักษณ์ของผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อย่างรอบคอบโดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้อง เหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นโดยอาศัยข้อเท็จจริงและพยานแวดล้อมประกอบ เพื่อให้เห็นความเป็นไปได้ในการกระทำความผิด การกระทำบางอย่างเข้าองค์ประกอบของความผิดแล้ว แต่ผู้กระทำความผิดอาจทำไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ก็ได้ ซึ่งผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องใช้หลักการนี้ควบคู่ไปกับหลักความได้สัดส่วน เช่น ถ้าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง การกำหนดโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนก็อยู่ในดุลยพินิจของผู้พิจารณานั้นเอง

3) หลักความเป็นธรรม เป็นหลักการที่ใช้ประกอบกับหลักในการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับการพิจารณาถึงระดับโทษที่ข้าราชการถูกลงโทษเช่นเดียวกับหลักมโนธรรม ใช้สำหรับผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษมากกว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเหมือนกัน ผู้กระทำต้องได้รับโทษเท่ากัน โดยไม่มีข้อยกเว้นใด เว้นแต่จะมีพฤติการณ์และเหตุผลในการกระทำความผิดที่แตกต่างกัน ย่อมได้รับโทษแตกต่างกัน

4) หลักความรวดเร็ว หรือความฉับพลันในการพิจารณา การที่ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยย่อมทำให้ข้าราชการผู้นั้นต้องเสียสิทธิที่พึงมีพึงได้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือการปรับขึ้นเงินเดือน โอกาสในการโยกย้ายตำแหน่ง เป็นต้น

## 2.3 การคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

คำว่า “สิทธิ” นั้น หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้การรับรองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้ผู้นั้นเป็นเจ้าของสิทธิสามารถเรียกร้องให้

---

<sup>4</sup> จารุวรรณ ชูราสี. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2557, หน้า 66 - 68.

ผู้อื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะเป็นคนหนึ่งหรือหลายคนต้องกระทำการบางอย่างให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เป็นเจ้าของสิทธินั้น<sup>5</sup>

สำหรับประเภทของสิทธินั้น สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ทั้งโดยชัดแจ้งและโดยปริยาย อาจจำแนกแยกประเภทได้ตามหลักเกณฑ์ต่างกันอย่างน้อย 3 ลักษณะ<sup>6</sup> ดังนี้

- 1) สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามเนื้อหา
- 2) สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามการเกิด
- 3) สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามอาการที่ใช้

นอกจากนี้ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้<sup>7</sup>

- 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

---

<sup>5</sup> ภูริชญา วัฒนรุ่ง. ปรัชญาและพัฒนารากกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2543, หน้า 203.

<sup>6</sup> อุดม รัฐอมฤต. การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด นานาสิ่งพิมพ์. 2544, หน้า 88 - 89.

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40.



7) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี ที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบ พยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัว ชั่วคราว

### 3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยของข้าราชการใน ต่างประเทศ และประเทศไทย

#### 3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ

##### 3.1.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

##### โทษทางวินัย

มาตรา 5 แห่งกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ สำหรับข้าราชการทั่วไปไว้ 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

นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการในสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่มีองค์กรกลางในการทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์เป็นการเฉพาะ การพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีประจำกระทรวงเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ โดยรัฐมนตรีมีฐานะเป็น ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของแต่ละกระทรวงและเป็นผู้รับผิดชอบทางการเมืองต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐสภา โดยตรง<sup>8</sup> อำนาจของรัฐมนตรีประจำกระทรวงนั้น สามารถโอนอำนาจดังกล่าวไปยังหน่วยงานในลำดับ รองลงมาได้ และในทางปฏิบัติก็มักจะมีการโอนอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไปยังหน่วยงานในลำดับรองลงมา

---

<sup>8</sup> กนันท์ ชัยชนะ. “การร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเยอรมัน”. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2555, หน้า 301.

เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐมนตรี ทั้งนี้ ข้าราชการผู้ใดประสงค์ใช้สิทธิอุทธรณ์จะต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่ตนประสงค์จะโต้แย้งเสียก่อน เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงจะส่งคำอุทธรณ์ต่อไปยังหน่วยงานวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ได้รับโอนอำนาจมาจากรัฐมนตรีประจำกระทรวง<sup>9</sup>

### 3.1.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ระบบการบริหารงานบุคคลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่มีรูปแบบคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยเฉพาะ แต่การบริหารงานบุคคล จะใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปตามบทบัญญัติกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาศีกษาปกครอง<sup>10</sup> ส่วนระบบวินัยและการลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 83-6347 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ<sup>11</sup> และรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการของรัฐ<sup>12</sup>

#### โทษทางวินัย

สำหรับโทษทางวินัยของข้าราชการ สามารถแบ่งเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้<sup>13</sup>

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)

<sup>9</sup> จารุวรรณ ชูราศรี. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547”. อ้างแล้ว, หน้า 81 - 82.

<sup>10</sup> ลีตาพัสวี่ ทองมา. “การไต่เถียงข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. 2556, หน้า 68.

<sup>11</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, JORF du 14 juillet 1983, p. 2174

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “การปฏิรูประบบวินัยอุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1”. หน้า 75.

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

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศไทย

จากการศึกษา พบว่า พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ข้าราชการตำรวจซึ่งดำรงตำแหน่งตามที่ ก.ตร. กำหนดตามมาตรา 44 วรรคสอง<sup>14</sup> แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และปฏิบัติหน้าที่ในงานบริหาร งานอำนวยการ งานวิชาการ งานการสอนหรือวิจัย หรือปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.ตร. กำหนด เป็นข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ซึ่งตำแหน่งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ให้มี 5 ประเภท<sup>15</sup> ดังต่อไปนี้

(1) ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในงานบริหารตามที่ ก.ตร. กำหนด

(2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในงานอำนวยการตามที่ ก.ตร. กำหนด

(3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.ตร. กำหนด เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น

(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 และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศโดยอนุโลม<sup>16</sup> และข้าราชการตำรวจผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ในกรณีที่ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการถึงแก่ความตายไปก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ ทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของผู้นั้นมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งแทนได้ภายใต้กำหนดเวลา ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มี

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 44 วรรคสอง ก.ตร. จะกำหนดให้มีตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น โดยจะให้ชื่อตำแหน่งใดเทียบกับตำแหน่งตามวรรคหนึ่งก็ได้ โดยให้กำหนดไว้ในกฎ ก.ตร.

<sup>15</sup> พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 5

<sup>16</sup> พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558 มาตรา 26

เหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. 2558

##### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

การลงโทษทางวินัยประกอบด้วย การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ และการลงโทษเป็นกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดหรือไม่ หากกระทำความผิดเป็นการกระทำความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และควรลงโทษสถานใด ทั้งนี้ เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตามกฎหมาย การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ การลงโทษ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยกระจ่างชัดเพียงพอ หลักการพิจารณาความผิด กำหนดโทษ และลงโทษ ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษโดยพิจารณาจากพยานหลักฐานและพฤติการณ์ตามสำนวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ประกอบกับคุณงามความดีที่เคยกระทำในครั้งก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดวินัย

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

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจากโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศกับข้าราชการพลเรือนทั่วไปแล้ว พบว่า โทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนทั่วไปมี 5 สถาน แต่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในเรื่องของวินัยและการรักษาวินัยได้กำหนดโทษทางวินัย มี 7 สถาน ซึ่งการกำหนดโทษทางวินัยดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศที่ทำงานในด้าน

การสนับสนุน การบริหาร การสอน และวิจัย หากพิจารณาการปฏิบัติงานดังกล่าวแล้วก็คล้ายคลึงกันกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป ดังนั้น การกำหนดโทษทางวินัย เช่น การลงโทษทัณฑ์ขรรคม ซึ่งได้แก่ การให้ทำงานโยธา การให้อยู่เวรยาม นอกจากหน้าที่ประจำ หรือการให้ทำงานสาธารณประโยชน์ซึ่งต้องไม่เกินหก ชั่วโมงต่อหนึ่งวัน ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ส่งผลให้การลงโทษทางวินัยไม่มีมาตรฐานทั่วไป

ดังนั้น หากกฎหมายกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็น 7 สถานะนั้น เป็นการกำหนดที่ไม่เหมาะสมกับสายงาน เนื่องจากข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศว่าเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ประเภทบริหาร อำนาจการ สายวิชาการ และตำแหน่งประเภทการสอนหรือวิจัย การกำหนดโทษทางวินัยที่ไม่เหมาะสมกับงานของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ส่งผลให้การทำงานของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ ขาดความเชื่อมั่น และไม่มี ความมั่นใจในระบบพิทักษ์คุณธรรมในหน่วยงานของตนเอง เพราะเรื่องโทษทางวินัยที่ได้กำหนดไม่สอดคล้องกับการทำงาน อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติเองในการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นมาตรฐานกลาง ตลอดจนกระทบต่อกระบวนการทำงานที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการให้มีข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

#### 4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ

สำหรับการอุทธรณ์คดีทางวินัยนั้น มีด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ การอุทธรณ์บังคับ และการอุทธรณ์ไม่บังคับหรืออีกชื่อหนึ่งเรียกว่า การอุทธรณ์เพื่อเลือก โดยการอุทธรณ์บังคับจะเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดว่าการอุทธรณ์เป็นขั้นตอนที่บังคับให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจัยคดีปกครอง ส่วนการอุทธรณ์ไม่บังคับหรืออีกชื่อหนึ่งเรียกว่า การอุทธรณ์เพื่อเลือกเป็นกรณีที่คู่กรณีมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนก็ได้หรือไม่อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง แต่นำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจัยคดีปกครอง โดยตรงก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในการอุทธรณ์บังคับที่ต้องให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยยื่นอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยภายในหน่วยงานก่อน ซึ่งผู้รับพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยภายในหน่วยงานนั้นก็เป็นผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นมาโดยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีอุทธรณ์ผู้ถูกลงโทษทางวินัย โดยผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีอุทธรณ์ผู้ถูกลงโทษทางวินัยต้องมีลักษณะที่เป็นกลาง ไม่มีอคติต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัย และต้องไม่มีความเกี่ยวพันกันในเรื่องของเครือญาติของคู่กรณี

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายให้นำกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ที่ใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจประเภทที่มียศมาใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศ ซึ่งในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ทัณฑ์ขรรคม (3) กักยาม (4)

กักขัง (5) ตัดเงินเดือน นั้น ให้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาลำดับชั้นบังคับบัญชาระหว่างข้าราชการตำรวจประเภทที่มียศและข้าราชการตำรวจประเภทที่ไม่มียศ จะพบว่า มีลำดับชั้นบังคับบัญชาที่แตกต่างกัน การกำหนดให้มีการอุทธรณ์คดีวินัยที่ไม่ร้ายแรงของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษนั้น จึงมีความไม่เหมาะสมในการพิจารณาคำสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยที่ไม่ร้ายแรงของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินการทางวินัย

อนึ่ง กระบวนการของการการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงที่ให้นำของข้าราชการตำรวจประเภทที่มียศมาใช้ในปัจจุบันนั้น เมื่อพิจารณาถึงทรัพยากรคน การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความคล้ายคลึงกับข้าราชการพลเรือนทั่ว ๆ ไป จึงเกิดความไม่เหมาะสมกับข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และการที่ให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยที่ไม่ร้ายแรงต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาไปเรื่อย ๆ ซึ่งมีกระบวนการมากกว่ามาตรฐานในการอุทธรณ์ทั่ว ๆ ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อีกทั้งยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้อุทธรณ์ และยังคงส่งผลถึงในกรณีที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้เกิดเสียชีวิตลง ซึ่งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ตกทอดสู่ทายาทโดยชอบธรรมที่จะต้องได้รับความเป็นธรรมจากระบบพิทักษ์คุณธรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติอีกด้วย

ดังนั้น หากนำการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษสำหรับข้าราชการตำรวจประเภทที่มีชั้นยศมาใช้กับข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศนั้น จะทำให้การบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในการดำเนินการด้านวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายในการให้มีข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และทำให้ข้าราชการขาดความเชื่อมั่นในระบบพิทักษ์คุณธรรมของหน่วยงานของตนเอง ทำให้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่นั้นไม่เป็นไปอย่างเต็มที่ เนื่องจากข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเองกลัวตนจะถูกลงโทษทางวินัยแบบข้าราชการแบบมีชั้นยศ และการอุทธรณ์คดีวินัยยัง ไม่มีความเชื่อมั่นจากข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศได้ นั่นเอง

#### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

ในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยของข้าราชการนั้น ในกฎหมายจะมีการกำหนดเรื่องระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย และระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยเอาไว้ด้วย ซึ่งการกำหนดระยะเวลาถือว่าการตั้งกรอบเวลาเอาไว้ เนื่องจากผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้รับความเสียหายจากการถูกลงโทษทางวินัยไม่ว่าจะเป็นการถูกลดเงินเดือน พักงาน ให้ออกจากงาน รวมถึงทำให้เสียชื่อเสียงและมัวหมองได้ ทั้งนี้หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยและการยื่นอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยอาจเกิดการประวิงเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์หรือมีการกลั่นแกล้งกันเองภายในองค์กร อีกทั้งอาจโดนกลั่นแกล้งจากหัวหน้างานก็เป็นได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจ ประเภทไม่มียศนั้น ใช้กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ซึ่งได้กำหนดในเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์การพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายใน 240 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่ มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน ซึ่งเมื่อรวมระยะเวลาแล้วเห็นว่ามีระยะเวลาถึง 360 วัน ซึ่งในบางกรณีนั้นการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้มีความยุ่งยากหรือสลับซับซ้อนแต่อย่างใด ทำให้ส่งผลกระทบต่อและเกิดความเสียหายต่อผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือการพิจารณาว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยว่าตนเองมีความผิดดังกล่าว หรือไม่ และมีผลต่อกระบวนการในชั้นศาล ตลอดจนความไม่เป็นธรรมในระบบบริหารบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2551 และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 แล้ว พบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศก็มีความคล้ายคลึงกับข้าราชการพลเรือนทั่ว ๆ ไป ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาที่ยาวนานทำให้เกิดความประวิงเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ และส่งผลเสียในความเชื่อมั่นต่อกระบวนการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศในการพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยที่ต้องมีความรวดเร็ว สะดวก และเป็นธรรม

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

## 5. ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไข ดังต่อไปนี้

### 5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็น 5 สถาน คือ

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

### 5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คดีวินัยของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษ

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็นการเฉพาะ

### 5.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขในเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ โดยกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจแบบไม่มียศมาใช้บังคับเป็นการเฉพาะ โดยมีเนื้อหาสาระที่กำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็น 5 ลักษณะ เหมือนข้าราชการพลเรือนทั่วไป และแก้ไขในเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศให้เป็นไปตามข้าราชการพลเรือนทั่วไป รวมไปถึงมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ จะทำให้ข้าราชการตำรวจมีความเชื่อมั่นในการดำเนินการทางวินัย และการบริหารงานบุคคล ตลอดจนประสิทธิภาพของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีความเป็นมาตรฐานได้ในระยะยาว และยั่งยืน

ท้ายที่สุดนี้ ผู้วิจัยหวังว่าในการปฏิรูปตำรวจของคณะกรรมการปฏิรูปตำรวจแห่งชาติจะมีการคำนึงถึงการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ และได้มีการแก้ไขการดำเนินการทางวินัย โดยมีการออกกฎหมายเฉพาะมาบังคับใช้กับข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศเป็นการเฉพาะ ต่อไป



## บรรณานุกรม

- คณันท์ ชัยชนะ. (2555) “การร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเยอรมัน”. วารสาร  
นิติศาสตร์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 301.
- จารุวรรณ ชุราสี. (2557). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจตาม  
พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ประวีณ ฅ นคร. (2531). คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.  
2518. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยพิมพ์.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2543). ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2554). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพล  
เรือน. เอกสารความรู้ สดร. ลำดับที่ 14. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2545). การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1.  
รายงานผลการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุดม รัฐอมฤต. (2544). การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ห้าง  
หุ้นส่วนจำกัด นานาสิ่งพิมพ์.
- Décret no 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de  
l'Etat, JORF 27 octobre 1984, p. 3366.
- Loi no 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, JORF du 14 juillet 1983,  
p. 2174