

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ



1. บทสรุป

ในการให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการนั้น ได้มีการใช้กระบวนการนิติธรรม (Due Process) เช่นเดียวกับในต่างประเทศเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว กล่าวคือได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าการให้ข้าราชการออกให้ เป็นไปตามกฎหมายซึ่งได้มีกฎหมายระเบียบข้าราชการตำรวจและกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติไว้แล้ว เพียงแต่มีข้อบกพร่องบางประการซึ่งจะต้องแก้ไข

1.1 ในการเริ่มกระบวนการพิจารณา ให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการด้วยเหตุหย่อนความสามารถ หรือประพฤตินั้นไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องต่อหน้าที่ และในกรณีที่มีมติหมิ่นมองนั้นกฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ตำแหน่งผู้กำกับการหรือเทียบเท่า ผู้กำกับการขึ้นไปเห็นว่า ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายต่อทางราชการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนเพื่อพิจารณาให้ออกจากราชการ ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจเลือกปฏิบัติได้ตามอำเภอใจ เพราะกฎหมายให้เป็นอำนาจมิใช่หน้าที่ ดังนั้น ในทางปฏิบัติแม้ว่าตามความเป็นจริงจะปรากฏว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดหย่อนความสามารถ หรือประพฤตินั้นไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องต่อหน้าที่ก็ตาม ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นอาจไม่เริ่มกระบวนการพิจารณาให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการโดยแต่งตั้งคณะกรรมการทำการสอบสวน โดยสามารถอ้างได้ว่าไม่เห็นว่าการให้ข้าราชการตำรวจผู้ประพฤตินิดดังกล่าวรับราชการต่อไปจะเสียหายแก่ทางราชการแต่อย่างใด

1.2 การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เป็นของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ชั้นผู้กำกับการหรือเทียบเท่าผู้กำกับการขึ้นไปนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้มีการปกป้องช่วยเหลือพวกพ้องของตนโดยการตั้งพวกเดียวกันเป็นคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งทำให้มาตรการนี้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.3 ในการกำหนดวิธีการในการสั่งให้ออกจากราชการในเรื่องนี้ วิธีการระหว่างข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรและชั้นประทวนต่างกัน กล่าวคือสำหรับข้าราชการตำรวจชั้นประทวนนั้นกฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 สั่งให้ออกจากราชการได้เลย แต่ถ้าหากเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(อ.ก.พ.กระทรวงฯ) พิจารณาก่อน และเมื่อ อ.ก.พ.กระทรวง มีมติให้ผู้นั้นออกจากราชการแล้ว ผู้มีอำนาจตามมาตรา 26 จึงจะสั่งให้ออกจากราชการได้ ซึ่งวิธีดำเนินการที่แตกต่างกันดังกล่าว เป็นการเหลื่อมล้ำระหว่างข้าราชการตำรวจชั้นประทวน และข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ได้รับหลักประกันที่ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งที่เป็นข้าราชการตำรวจด้วยกัน ซึ่งไม่เป็นธรรมอย่างชัดเจน ซึ่งสำหรับข้าราชการพลเรือนนั้น พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 115 และมาตรา 116 การสั่งให้ออกจากราชการในกรณีดังกล่าวจะต้องเป็นมติของ อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.จังหวัด สำหรับข้าราชการทุกคน

1.4 ในปัจจุบันยังไม่มียกยติกฎหมายตลอดจนระเบียบวิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องที่กำหนด ความหมายและขอบเขตของพฤติการณ์หรือการกระทำของข้าราชการตำรวจที่เป็นกรณีหย่อนความสามารถ, ประพฤติตนไม่เหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่ บกพร่องต่อหน้าที่ และกรณีที่มีมลทินหรือ มีหมอง จึงอาจทำให้การพิจารณาให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการในแต่ละกรณี เป็นอำนาจ ดุลพินิจของคณะกรรมการหรือผู้มีอำนาจสั่งการที่จะพิจารณาได้ตามอำเภอใจจะเป็นผลทำให้เกิด ความไม่เป็นธรรม เพราะขาดบรรทัดฐานในการพิจารณาวินิจฉัย จึงอาจทำให้ข้าราชการตำรวจที่มีพฤติการณ์อย่างเดียวกัน ได้รับหลักการพิจารณาที่แตกต่างกัน

2. ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยดังกล่าว จะทำให้เห็นว่าปัญหาในการสั่งให้ข้าราชการตำรวจออกจาก ราชการซึ่งไม่ใช่เป็นความผิดทางวินัยอันได้แก่การสั่งให้ออกจากราชการกรณีหย่อนความสามารถ หรือประพฤตินั้นไม่เหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องต่อหน้าที่ราชการตามพระราช บัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 มาตรา 51 และการสั่งให้ออกจากราชการกรณี มีมลทินหมองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 มาตรา 52 นั้น สาเหตุ สำคัญเกิดจากความสลับซับซ้อนทางกฎหมายเนื่องจากข้าราชการตำรวจต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของ กฎหมายคือ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ.2477 พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 ซึ่งมีการแก้ไขโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ พ.ศ.2534 (ฉบับที่ 38) และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 และในการ บังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับก็จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับการตีความในการใช้กฎหมายและช่องว่างของ กฎหมาย ซึ่งเป็นเหตุให้กระบวนการสั่งให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการเกิดความไม่เหมาะสม เนื่องจากตามมาตรา 63 พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 บัญญัติว่า ในกรณีที่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจมิได้กำหนดในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทกฎหมายใน ส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับแก่ข้าราชการตำรวจเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ และ

มาตรา 61 พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขโดยประกาศ รสช. ฉบับที่ 38 ในข้อ 15 ก็บัญญัติว่า ในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ให้นำบทบัญญัติในหมวด 4 หมวด 5 และหมวด 7 แห่ง พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับแก่เรื่องวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ และการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติโดยอนุโลม โดยให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ทั้งนี้ โดยให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. และให้อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ตร. จังหวัด และให้อำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ แล้วแต่กรณี

ในปัจจุบันนี้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ใช้บังคับแล้ว ในส่วนของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็ให้ถือว่าเป็น พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยอนุโลม เนื่องจากขณะนี้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจในส่วน มาตรา 61 นี้ ยังไม่มีการแก้ไขแต่อย่างใด

แนวทางแก้ไข

1. การที่จะให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจบังคับใช้มาตรการตามกฎหมายดังกล่าวนี้ เนื่องจากในขณะนี้ในบทบัญญัติของกฎหมายเองได้บัญญัติมาตรการไว้ส่วนหนึ่งแล้ว คือ พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 99 วรรค 4 บัญญัติว่า เมื่อปรากฏกรณีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที และมาตรา 99 วรรคท้าย บัญญัติว่า ผู้บังคับบัญชาผู้ใด ละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 99 วรรค 4 หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย

ตามที่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติไว้เช่นนี้จึงควรที่จะมุ่งเน้นให้มีการปฏิบัติ ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยการบังคับให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นลงไปปฏิบัติให้บังเกิดผล อย่างจริงจัง

นอกจากนั้นแล้ว ควรให้มีการทำความเข้าใจในเจตนารมณ์บทบัญญัติดังกล่าว ให้เป็นที่ชัดเจน ว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็น การให้อำนาจกับผู้บังคับบัญชาไว้เพื่อป้องกันการกระทำผิดของข้าราชการ ตำรวจที่อาจเกิดขึ้นต่อไป และจะทำให้เสียหายแก่ทางราชการได้ ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลย ปล่องให้ข้าราชการตำรวจกระทำให้เกิดความเสียหายแล้ว งานในหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาผู้นั้นจะเสียหายตามไปด้วย และต้องรับผิดชอบจากความเสียหายนั้นด้วย

2. วิธีการหรือมาตรการในการดำเนินการสอบสวนในเรื่องนี้ ในปัจจุบันอยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาว่าจะดำเนินการสอบสวนอย่างไร ตั้งแต่การตั้งกรรมการสอบสวน องค์ประกอบของกรรมการ จำนวนของกรรมการ วิธีพิจารณาของกรรมการ การแก้ไขปัญหานี้จึงสมควรที่จะบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ให้ชัดเจนว่ากระบวนการดำเนินการสอบสวนดังกล่าวจะทำอย่างไร ทั้งนี้โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายหลัก หรืออาจบัญญัติมอบหมายให้องค์กรใดองค์กรหนึ่ง เช่น ก.ตร. กำหนดหลักการวิธีการสอบสวน ในชั้นของรายละเอียดขึ้นมา

3. ในการให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการในกรณีนี้ถ้าเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามมาตรา 26 สามารถสั่งให้ออกจากราชการได้เลยแต่ในกรณีที่เป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรนั้น ต้องส่งเรื่องเข้า อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งเป็นกรณีที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวว่าการให้ข้าราชการตำรวจทุกคนออกจากราชการในกรณีตามมาตรา 51, 52 นี้ ต้องเสนอ อ.ก.พ. กระทรวง ก่อน และทั้งนี้เนื่องจากองค์กรที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของตำรวจ คือ ก.ตร. เพื่อมิให้เกิดความสับสนซ้ำซ้อน จึงควรแก้ไขกฎหมายโดยในเรื่องดังกล่าวต้องเสนอ ก.ตร. แทน อ.ก.พ. กระทรวง ด้วย

4. ควรให้มีการกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจว่าอย่างไรจะเป็นการหย่อนความสามารถอย่างไรเป็นการประพฤติดนไม่เหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อย่างจะเป็นการบกพร่องต่อหน้าที่ และอย่างไรที่จะถือว่าเป็นกรณีมีมลทินหรือมีหมอง ให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และโดยเฉพาะแนวทางการพิจารณาว่าอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นเสียหายต่อทางราชการ หากให้รับราชการต่อไป ควรพิจารณากำหนดแนวทางให้ชัดเจน และเป็นที่เข้าใจต่อผู้บังคับบัญชา และข้าราชการตำรวจโดยทั่วไปให้ตรงกัน นอกจากนั้นแล้วควรกำหนดให้มีการสร้างหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้ดุลพินิจในเรื่องนี้ว่าเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร เช่น วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน

5. หลักความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการตำรวจนั้น ตำรวจจะต้องมีความมั่นคงในการดำรงสถานภาพข้าราชการเป็นอย่างมาก เพราะบุคคลเมื่อเข้ารับราชการตำรวจแล้ว ก็ต้องการความมั่นคงในอาชีพ หากถูกกลั่นแกล้งให้ออกโดยไม่เป็นธรรมแล้ว ก็จะไม่มีความมั่นคง การที่จะให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการนั้นควรให้เป็นมาตรการสุดท้าย หลังจากมาตรการอื่นใช้ไม่ได้ผลแล้ว อาจมีวิธีการพนักงานชั่วคราวเพื่อให้ข้าราชการตำรวจผู้นั้นไปปรับปรุงพฤติกรรมให้เหมาะสมในระยะเวลาหนึ่ง หลังจากนั้นก็ให้กลับมารับราชการใหม่ต่อไป ตรีบาดีที่เขายังประพฤติปฏิบัติตัวอยู่ในกรอบของทางราชการก็ต้องให้เขาอยู่รับราชการต่อไป¹

¹ Paul B. Weston, Philip K. Frally "Police Personnel Management" Englewood cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1980, P.248

6. การสั่งให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการไม่ว่าในกรณีใด ผู้มีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการควรเป็นบุคคลเดียวกับผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ไม่ควรให้มีหลายระดับ เพราะการเข้ามารับราชการตำรวจก็เป็นอำนาจของคนคนเดียว ฉะนั้น การให้ออกจากราชการก็ควรเป็นอำนาจของผู้หนึ่งด้วย ไม่ควรให้เป็นอำนาจของผู้อื่นอีก

7. เนื่องจากคนที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 51 และ มาตรา 52 นั้น ตามมาตรา 55 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ให้มีสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ในขณะที่กฎหมายวินัยตำรวจยังไม่แก้ไขบทเฉพาะการของมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ให้นำหมวดที่ว่าด้วยการอุทธรณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาใช้ และเปลี่ยนจากการที่ให้ผู้ถูกให้ออกจากราชการในกรณีนี้อุทธรณ์ได้มาเป็นให้ร้องทุกข์แทน จึงมีปัญหาในข้อกฎหมายว่าข้าราชการตำรวจต้องใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และเนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความเรื่องนี้ไว้แล้วว่าให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งก็มีปัญหาต่อไปอีกว่าจะใช้หมวดที่ว่าอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าควรใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาใช้ และเปลี่ยนจากการที่ให้ผู้ถูกให้ออกจากราชการในกรณีนี้อุทธรณ์ได้มาเป็นให้ร้องทุกข์แทน จึงมีปัญหาในข้อกฎหมายว่าข้าราชการตำรวจต้องใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และเนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความเรื่องนี้ไว้แล้วว่าให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งก็มีปัญหาต่อไปอีกว่าจะใช้หมวดที่ว่าอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าควรใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เพราะมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 เขียนไว้ชัดเจนว่าให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งก็คือยังอุทธรณ์ได้ และจะต้องแก้ไขกฎหมายวินัยตำรวจในเรื่องนี้ต่อไป

ผู้เขียนเห็นว่าข้อ เสนอแนะเหล่านี้จะเป็นประโยชน์หรือ เป็นข้อมูลให้ฝ่ายบริหาร หรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยเฉพาะเกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการกรณีหย่อนความสามารถ หรือประพฤติดันไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือบกพร่องต่อหน้าที่ และกรณีมีมลทินมัวหมองให้ตีและเหมาะสมยิ่งขึ้น ทำให้ข้าราชการตำรวจทั่วไปได้รับการปฏิบัติแบบเดียวกัน อันเป็นสิ่งที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการบริหารบุคคลของกรมตำรวจ สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยแนวทางแก้ไข

หรือข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นให้ยึดถือเรื่องความถูกต้องชอบธรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และ
มุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง โดยแนวทางแก้ไขให้คำนึงถึงความเป็นไปได้ ปฏิบัติได้
และมีเหตุผล มุ่งที่จะพิจารณาถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย