



การประเมินผลสัมฤทธิ์ของ
พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕
ในประเด็นความสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

จัดทำโดย

พลตำรวจเอก กิตติรัฐ พันธุ์เพ็ชร

รหัสประจำตัว ๖๗๑๒๐๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการอบรมหลักสูตร
“หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นรป.) รุ่นที่ ๑๒

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำนำ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้เป็นการศึกษาหลักนิติธรรมเพื่อนำมาใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งเมื่อได้มีการใช้บังคับมาระยะหนึ่งแล้วพบว่า มีบทบัญญัติในบางมาตราที่ยังอาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม สำหรับสาเหตุที่ผู้เขียนมีความสนใจในเรื่องนี้ เนื่องจากผู้เขียนได้มีโอกาสเป็นผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการชี้แจงร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติในชั้นการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อตรากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ และเมื่อพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้มีผลใช้บังคับใช้แล้ว เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ในปีเดียวกัน ผู้เขียนยังได้รับมอบหมายจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เป็นหัวหน้าคณะทำงานขับเคลื่อนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ รวมทั้งยังทำหน้าที่กรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) โดยตำแหน่ง จึงทำให้ได้เห็นสภาพปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างดี และเห็นว่าในการพิจารณา ร่างกฎหมายในชั้นต่าง ๆ ในบางครั้งผู้ร่างอาจยังไม่สามารถคาดการณ์ถึงปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้มีส่วนที่และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายได้เห็นถึงสภาพปัญหาแล้วก็สามารถทบทวนกฎหมายตามวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ทั้งนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ประเด็นข้อกฎหมายรวมทั้งข้อเสนอในเอกสารวิชาการฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติให้มีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมยิ่งขึ้น และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเกิดประสิทธิผลสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของตำรวจ

พลตำรวจเอก กิตติรัฐ พันธุ์เพ็ชร
ผู้จัดทำ

สารบัญ

	หน้า
๑. บทนำ	๑
๑.๑ สารสำคัญของ “หลักนิติธรรม”	๑
๑.๑.๑ หลักนิติธรรมในฐานะที่เป็นหลักสากล	๑
๑.๒ หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๓
๒. แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕	๔
๓. บทบัญญัติในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม	๕
๓.๑ หลักนิติธรรมกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย	๕
๓.๒ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม กรณีพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕	๗
๓.๒.๑ มาตรา ๙๒ มาตรการด้านวินัยเพื่อรักษากำลังพล ให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงาน	๗
๓.๒.๒ มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๒ วรรคสอง การแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัยให้สอดคล้องกับผลของคำพิพากษา ในคดีอาญาอันถึงที่สุดแล้ว	๙
๓.๒.๓ การพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ ก.ตร. ตามมาตรา ๑๒๗ ในเรื่องที่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ตามมาตรา ๑๔๑ มาตรา ๑๔๒ และ ๑๔๔ วรรคสอง	๑๒
๔. บทสรุป	๑๕
บรรณานุกรม	๑๗

**การประเมินผลสัมฤทธิ์ของ
พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕
ในประเด็นความสอดคล้องกับหลักนิติธรรม**

พลตำรวจเอก กิตติรัฐ พันธุ์เพ็ชร

๑. บทนำ

หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญของประเทศซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สังคมต่างให้การยอมรับนับถือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการต้องปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของตนให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้กำหนดให้มีการปฏิรูปประเทศในประเด็นกระบวนการยุติธรรมด้านการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ รวมถึงกำหนดให้มีการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย โดยกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งหมายที่จะทำความเข้าใจและศึกษาความหมายของหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมทั้งสำรวจพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ว่ายังมีบทบัญญัติใดที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม เพื่อปรับปรุงพัฒนาให้การบริหารงานบุคคลในสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยใช้กระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามกฎหมายต่อไป

๑.๑ สารสำคัญของ “หลักนิติธรรม”

๑.๑.๑ หลักนิติธรรมในฐานะที่เป็นหลักสากล

“หลักนิติธรรม” เป็นแนวคิดที่รู้จักในนานาประเทศอย่างแพร่หลายในชื่อว่า “Rule of Law” อันเป็นหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายอังกฤษโดยผ่านงานเขียนเรื่อง An Introduction to the Study of the Law of the Constitution ของ Professor Albert Venn Dicey ซึ่งอธิบายความหมายของหลักนิติธรรมในลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันประกอบด้วยหลัก ๓ ประการ ได้แก่

หลักข้อที่ ๑ บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือกระทำความผิดต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของตน เว้นแต่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยกระบวนการอันชอบธรรม และพิพากษาโดยศาลยุติธรรมของแผ่นดิน (No man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or goods except for a distinct breach of law established in the ordinary legal manner before the ordinary Courts of the land.)

หลักข้อที่ ๒ ไม่มีผู้ใดอยู่นอกเหนือกฎหมายของแผ่นดิน ไม่ว่าผู้นั้นจะมีชาติกำเนิดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับใด ย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและโทษอย่างเดียวกัน (No man, whatever be his rank or condition, is above the law.)

หลักข้อที่ ๓ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดนั้น มาจากกฎหมายปกติธรรมดาที่ ศาลยุติธรรมใช้ตัดสินคดีในชีวิตประจำวัน ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา (Every man is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals.)^๑

หลักนิติธรรมมีวิวัฒนาการเริ่มมาตั้งแต่ยุคปรัชญากรีกโบราณ โดยอริสโตเติล (Aristotle ๓๘๔ – ๓๒๒ B.C.) ศิษย์เอกของเพลโตได้ เสนอว่า “การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่ดีกว่าการปกครองโดยมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law, ... is preferable to that of any individual.) เนื่องจากการออกกฎหมายที่ต้องผ่านการพิจารณา เป็นอย่างดีแล้วย่อมดีกว่าการปกครองด้วยบุคคล และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้ เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the law.)”^๒ ต่อมาในศตวรรษที่ ๑๗ จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษเน้นความสำคัญของการปกครองโดยกฎหมาย ที่มีความแน่นอนและต้องประกาศให้ประชาชนทราบผ่านงานเขียนเรื่อง Two Treatises of Government จนกระทั่งในศตวรรษที่ ๑๘ มงเตสกีเออ (Montesquieu) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสได้ พูดถึงความเป็นอิสระของศาลจากทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (the Separation of Powers) ใน หนังสือเรื่อง The Spirit of Law และภายหลังจาก Dicey ได้เผยแพร่หลักนิติธรรมผ่านงานเขียน เมื่อปลายศตวรรษที่ ๑๙ แล้ว ศาสตราจารย์ Lon Fuller แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้ขยายความ หลักนิติธรรมในเชิงเนื้อหาผ่านงานเขียนหนังสือชื่อ The Morality of Law ในปี ค.ศ. ๑๙๖๔ ว่า กฎหมายที่ดีต้องมีลักษณะ ๘ ประการ คือ ๑. กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้น แม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๒. กฎหมายต้องเผยแพร่ให้ปรากฏแก่สาธารณะ ๓. กฎหมายต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่มีผลย้อนหลังไปในอดีต ๔. กฎหมายต้องมีความชัดเจน เข้าใจได้ เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม ๕. กฎหมายต้องไม่มีความขัดแย้งกันเอง ๖. กฎหมายต้องไม่กำหนดให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ ๗. กฎหมายต้องมีความมั่นคง ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยเกินไป แต่ก็ต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ได้และ ๘. กฎหมายต้องมีการบังคับใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์

อนึ่ง นอกจากคำว่าหลักนิติธรรมแล้ว ยังมีหลักการอื่น ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกับหลักนิติธรรม เช่น คำว่า “กระบวนการอันชอบธรรม” (Due Process of Law) ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมาย Common Law ของประเทศอังกฤษ ได้นำ Due Process Clause มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๕ และครั้งที่ ๑๔ ของสหรัฐอเมริกา อันมีสาระสำคัญว่า “ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษหรือกระทบสิทธิในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินโดยปราศจากกระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมาย” (No one shall be deprived of life, liberty or property without due process of law.) ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (The U.S. Supreme Court) เคยบรรยายลักษณะของกระบวนการอันชอบธรรมในคดีหนึ่งว่า หลักการ Due Process of Law มีทั้งในด้านเนื้อหาสาระของกฎหมายและในด้านวิธีการ ซึ่งหมายความว่า กฎหมายต้องมีความชอบธรรมในตัวเองและห้ามใช้วิธีการทางกฎหมายโดยไม่เป็นธรรม เช่น ผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง (Self-incrimination) สิทธิในการปรึกษาทนาย (Right to

^๑ อรรถพล ใหญ่สว่าง. จุลนิติ. น.๓๗, ม.ค. - ก.พ. ๒๕๕๗

^๒ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม”, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๒๓.

legal counsel) การพิจารณาคดีต้องมีความรวดเร็ว (the right to a public trial without unnecessary delay) เป็นต้น หลักการดังกล่าวผูกพันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ^๓

นอกจากนี้ ยังมีหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat หรือ Legal State) ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ใช้กันในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบ Civil Law โดยถือกำเนิดจากประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปอันมีกฎหมายโรมันเป็นแม่แบบ โดยเริ่มรู้จักกันในศตวรรษที่ ๑๙ ช่วงก่อนปี ค.ศ. ๑๘๔๘ โดยนักคิดที่สำคัญของเยอรมันคือ Robert von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph Frissherr von Aretin ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ว่าหมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรัฐที่ปกครองตามเจตจำนงเพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป ต่อมาหลักนิติรัฐได้รับการพัฒนาแนวทางโดยรัฐจะต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องได้รับการรับรองคุ้มครองบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าวซึ่ง Theodor Maunz เห็นว่าหลักนิติรัฐประกอบด้วย^๔ ๑) หลักแบ่งแยกอำนาจ ๒) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ๓) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ ๔) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา ๕) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ๖) หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” และ ๗) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหามีหลักย่อย ๖ ประการ คือ ๑. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ๒. หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไป ๓. หลักการระบอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ ๔. หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ ๕. หลักความมั่นคงของกฎหมาย และ ๖. หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

๑.๒ หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีคำว่า “หลักนิติธรรม” อยู่สองแห่ง คือ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

^๓ *Blau v. United States*, ๓๔๐ U.S. ๑๕๙, ๑๙๕๐.

^๔ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๕, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๘ น. ๒๓

หากจะค้นหาความมุ่งหมายของ “หลักนิติธรรม” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจากทั้งสองมาตราดังกล่าวว่ามีทิศทางไปในทาง “หลักนิติรัฐ” แบบอังกฤษ หรือ “หลักนิติรัฐ” แบบเยอรมนี โดยตรวจสอบเนื้อหาในบททั่วไปและในหมวดที่ว่าด้วยศาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วพบว่า ทั้งสองมาตราดังกล่าวมีทิศทางตามแนวทางตามหลักนิติรัฐแบบเยอรมนี เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้^๕

(๑) ระบบ Common Law แบบอังกฤษไม่ยึดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of Constitution)

(๒) ระบบ Common Law ไม่มีการแยกระบบศาลแต่ใช้ระบบศาลเดียว ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แยกระบบศาลออกจากศาลยุติธรรมถึง ๓ ศาล กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลทหาร โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองเป็นการยืนยันถึงระบบกฎหมายที่แยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน

นอกจากนี้ หากตรวจสอบประวัติการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน จะพบว่าแต่เดิมในขั้นยกร่าง ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกได้ใช้คำว่า “หลักนิติรัฐ” ไม่ใช่ “หลักนิติธรรม” และไม่ปรากฏเหตุผลในการจัดทำรัฐธรรมนูญว่า เหตุใดในเวลาต่อมาผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้เปลี่ยนแปลงคำว่า “หลักนิติรัฐ” เป็นคำว่า “หลักนิติธรรม” อีกทั้ง ไม่ปรากฏการอธิบายว่า ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญเข้าใจหลักการทั้งสองว่าอย่างไร^๖ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้บัญญัติความหมายของ “หลักนิติธรรม” เอาไว้ ย่อมเป็นการเปิดช่องให้มีการตรวจสอบความชอบของกฎหมายต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๒

๒. แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ อยู่ภายใต้แนวทางซึ่งกำหนดขึ้นโดยพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ทั้งนี้ เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรา ๗๗ ประกอบมาตรา ๒๕๘ ค. (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นหลักการใหม่ซึ่งยังไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน^๗

จากความสำคัญของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายดังกล่าว พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงได้กำหนดให้ผู้รักษากร

^๕ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๐ น. ๒๘

^๖ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม, www.public-law.net, เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๖๗

^๗ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตรา ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, น. ๑๒๐ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๒

ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ กำหนดหน่วยงานของรัฐซึ่งรับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแต่ละฉบับแล้วประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้ในระบบกลาง หลังจากนั้นหน่วยงานของรัฐที่มีชื่อตามประกาศดังกล่าวมีหน้าที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้ประกาศให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้ว^๘ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงมีหน้าที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ อย่างน้อยภายในปี พ.ศ. ๒๕๗๐

สำหรับเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางในการประเมินผลสัมฤทธิ์นั้น มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้ความหมายของคำว่า “การประเมินผลสัมฤทธิ์” หมายถึง การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คำนึงค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไว้เพื่อบรรลุปเป้าหมายไว้ ดังต่อไปนี้

(๑) การมีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน

(๒) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๓) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย

(๔) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(๕) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

นอกจากนี้ มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังได้กำหนดให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจะต้องดำเนินการโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและจะต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเทียบกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมายด้วย

๓. บทบัญญัติในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม

๓.๑ หลักนิติธรรมกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

จากที่ได้ศึกษาหลักนิติธรรมและหลักการที่มีลักษณะคล้ายกันซึ่งมีชื่อเรียกต่าง ๆ ตามแหล่งที่มาของระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติรัฐ หรือหลัก Due Process of Law

^๘ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง รายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๖

อันเป็นที่ยอมรับนับถือกันเป็นสากลแล้ว ต่างมีเป้าหมายเดียวกัน คือ การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย พร้อมทั้งให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้กฎหมาย อย่างไรก็ตามกฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรมนั้น อาจเกิดขึ้นได้หลายกรณีด้วยกัน ซึ่งนักกฎหมายในระบบต่าง ๆ ได้อธิบายถึงกรณีที่กฎหมายขัดต่อหลักนิติธรรม อาทิเช่น

กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะ ๘ ประการ ของศาสตราจารย์ Lon Fuller ที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้ คือ ๑. กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๒. กฎหมายต้องได้รับการประกาศเปิดเผยให้ปรากฏแก่สาธารณะ ๓. กฎหมายต้องตราขึ้นไม่มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่มีผลย้อนหลัง ๔. กฎหมายต้องมีข้อความชัดเจน เข้าใจได้ เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม ๕. กฎหมายต้องไม่มีความขัดแย้งกัน ๖. กฎหมายต้องไม่กำหนดในสิ่งที่เป็นไปได้ ๗. กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยเกินไป และ ๘. กฎหมายเมื่อได้รับการประกาศใช้แล้ว จะต้องได้รับการบังคับใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์

หรือกรณีการตรากฎหมายขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ ได้แก่ ๑. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ๒. หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไป ๓. หลักการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ ๔. หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ ๕. หลักความมั่นคงของกฎหมาย และ ๖. หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามพระราชบัญญัติการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ อันมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุเป้าหมายไว้ ดังต่อไปนี้

(๑) การมีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นการระงับประชาชน

(๒) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๓) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย

(๔) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(๕) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ทั้งนี้ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจะต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเทียบกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมายด้วย จะเห็นได้ว่า แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายดังกล่าว เป็นแนวทางซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาของหลักนิติธรรม บทความนี้จึงได้ทำการสำรวจบทบัญญัติในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมยิ่งขึ้นต่อไป

๓.๒ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม กรณีพระราชบัญญัติตำรวจ แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามหมวดว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมาย มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๕ โดยมีเจตนารมณ์และหลักการอันเป็นสาระสำคัญปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ กล่าวคือ โดยที่มาตรา ๒๕๘ ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมให้เกิดผลในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสมและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพเป็นไปตามระบบคุณธรรม เพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) เพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เรื่องร้องทุกข์ รวมทั้งการกำหนดระบบคุณธรรมให้เกิดขึ้น เพื่อเป็นที่พึ่งของข้าราชการตำรวจในการปลดเปลื้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจที่เกิดจากผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ระบบคุณธรรมพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความรวมถึงการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และการดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

เมื่อนำพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะพบได้ว่าหลักการส่วนใหญ่เป็นไปตามหลักนิติธรรมแล้ว แต่ยังมีบทบัญญัติในบางมาตราของพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และย่อมมีผลทำให้ขัดต่อมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่ บทบัญญัติมาตรา ๙๒ มาตรา ๑๒๑ มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๗

๓.๒.๑ มาตรา ๙๒ มาตรการด้านวินัยเพื่อรักษากำลังพลให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงาน

สภาพปัญหา มาตรา ๙๒ ได้กำหนดการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจที่สังกัดสถานีตำรวจที่ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการอื่น หรือไปรักษาความปลอดภัยบุคคลสำคัญ เมื่อพ้นจากหน้าที่นั้นไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ที่สถานีตำรวจและข้าราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกิน ๑๕ วัน ไว้เป็นการเฉพาะ โดยให้สั่งลงโทษโดยให้**มีผลตั้งแต่วันที่พักราชการ** ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการตำรวจที่สังกัดหน่วยอื่นที่ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน ให้สั่งลงโทษโดยให้**มีผลตั้งแต่วันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการ** อันขัดต่อหลักนิติธรรม ในเรื่องความเสมอภาคที่บุคคลย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและโทษอย่างเดียวกัน (No man, whatever be his rank or condition, is above the law.) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๙๒ บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้สั่งข้าราชการตำรวจที่สังกัดสถานีตำรวจตามมาตรา ๑๓ ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการอื่นที่มีใช้สถานีตำรวจ เว้นแต่ในคำสั่งนั้นจะสั่งให้ข้าราชการตำรวจอื่นมาปฏิบัติหน้าที่นั้นแทนในสถานีตำรวจนั้น

การสั่งให้ข้าราชการตำรวจไปรักษาความปลอดภัยบุคคลสำคัญตามตำแหน่งที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) กำหนด ให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนด ซึ่งต้องเสนอ ก.ตร. เพื่อทราบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ จะสั่งได้เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวร้องขอโดยจะระบุตัวบุคคลมิได้แต่ข้าราชการตำรวจที่ถูกสั่งนั้นต้องสมัครใจด้วย และเมื่อผู้ขอพ้นจากตำแหน่งให้สั่งให้ข้าราชการตำรวจที่ไปรักษาความปลอดภัยนั้นกลับมาปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ขอพ้นจากตำแหน่ง แต่ถ้าผู้ขอเคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก ถ้าผู้นั้นได้ร้องขอให้รักษาความปลอดภัยต่อไป จะสั่งให้ข้าราชการตำรวจไปรักษาความปลอดภัยผู้ขอขึ้นไปอีกก็ได้

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดรู้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มาปฏิบัติราชการติดต่อกันเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาผู้นั้นดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รู้ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาผู้นั้นไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัย ให้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปทราบเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไปให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นซึ่งทำให้การดำเนินการทางวินัยไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้งโดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งดำเนินการทางวินัยสั่งให้ข้าราชการตำรวจผู้นั้นพักราชการไว้ก่อนตั้งแต่วันที่มิคำสั่ง เมื่อผลการดำเนินการทางวินัยปรากฏว่า ผู้นั้นขาดราชการติดต่อกันเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สั่งลงโทษโดยเร็วโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่พักราชการ”

เจตนารมณ์ของมาตรา ๙๒ ซึ่งอยู่ในลักษณะ ๘ ระเบียบข้าราชการตำรวจ หมวด ๓ ว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง และการเลื่อนชั้น เป็นการกำหนดวิธีการและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะ สำหรับกรณีที่ข้าราชการตำรวจที่สังกัดสถานีตำรวจได้ที่ได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการในส่วนราชการอื่นที่มีใช้สถานีตำรวจเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามคำสั่งแล้ว ไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ในสถานีตำรวจตามความในวรรคหนึ่ง หรือข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปรักษาความปลอดภัยบุคคลสำคัญ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามคำสั่งแล้ว ไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ตามความในวรรคสอง โดยกำหนดให้สั่งพักราชการไว้ก่อนในระหว่างถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เพื่อให้หน่วยงานมีกำลังพลพร้อมทำหน้าที่อยู่ตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานีตำรวจจำเป็นต้องมีข้าราชการตำรวจอยู่ให้บริการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ดังนั้น มาตรา ๙๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ จึงได้กำหนดมาตรการทางวินัยเป็นพิเศษให้นำมาใช้บังคับกับกรณีข้าราชการตำรวจตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เท่านั้น เป็นผลให้การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการตำรวจในกรณีทั่วไปที่ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเป็นเวลานานโดยไม่มีเหตุอันสมควรในกรณีอื่นนอกจากกรณีมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องใช้วิธีการและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัย รวมทั้งวันที่มีผลของคำสั่งลงโทษแตกต่างกัน โดยหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการตำรวจในกรณีทั่วไปที่ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานโดยไม่มีเหตุอันสมควรเป็นไปตามหมวด ๗ ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย และการกระทำเป็นความผิดวินัยฐานใดหรือรับโทษฐานใด ให้เป็นไปตามหมวด ๖ ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย ซึ่งเป็นเรื่องที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้กำหนดไว้อีกส่วนหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาข้อความในมาตรา ๙๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่กำหนดว่า กรณีมีเหตุผลความจำเป็นซึ่งทำให้การดำเนินการทางวินัย

ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้งโดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งดำเนินการทางวินัยสั่งให้ข้าราชการตำรวจผู้นั้นพักราชการไว้ก่อนตั้งแต่วันที่มิคำสั่ง เมื่อผลการดำเนินการทางวินัยปรากฏว่าผู้นั้นขาดราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สั่งลงโทษโดยเร็วโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่พักราชการจะเห็นได้ว่าการสั่งพักราชการไว้ก่อนในมาตรานี้ จะมีผลทำให้วันออกจากราชการของข้าราชการตำรวจมีผลย้อนหลังไปในวันที่สั่งพักราชการ ซึ่งก่อให้เกิดความแตกต่างกับวันออกจากราชการกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรในกรณีทั่วไป ซึ่งระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดให้การสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ในกรณีกระทำผิดวินัย โดยละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันให้สั่งปลดออกหรือไล่ออกตั้งแต่วันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการ^๔ ดังนั้น จึงเห็นว่าผลของมาตรา ๙๒ จะทำให้กฎหมายเกิดความลักลั่น ขัดแย้งกันเองไม่ชัดเจน ซึ่งอาจขัดกับหลักนิติธรรม และก่อให้เกิดผลไม่พึงประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา ๙๒ ยังอาจขัดกับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ ที่ให้การรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจะกระทำมิได้อีกส่วนหนึ่งด้วย ทั้งนี้ จึงขอเสนอแก้ไขเป็น “ตั้งแต่วันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการ” เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการตามมาตรานี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในหมวด ๗ ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกันกับการละทิ้งหน้าที่ราชการในกรณีอื่น

๓.๒.๒ มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๒ วรรคสอง การแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัยให้สอดคล้องกับผลของคำพิพากษาในคดีอาญาอันถึงที่สุดแล้ว

สภาพปัญหา ตามมาตรา ๑๒๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๒ วรรคสอง ได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจกรณีและผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษทางวินัยไปแล้ว แต่ต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแตกต่างไปจากผลของการดำเนินการทางวินัย มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง และ มาตรา ๑๒๒ วรรคสอง บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาต้องนำผลคำพิพากษานั้นมาพิจารณา ทบทวนการลงโทษทางวินัยใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับผลของคำพิพากษา แต่ไม่ได้บัญญัติกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง กรณีที่เห็นว่าการกระทำของข้าราชการตำรวจรายนั้นไม่เป็นการกระทำความผิดทางอาญา ซึ่งมีผลทำให้คดีอาญายุติลงเช่นเดียวกันกับกรณีศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง ดังนั้น จึงอาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักความเสมอภาคทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๑๒๑ และมาตรา ๑๒๒ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๒๑ ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจ หากเรื่องที่ข้าราชการตำรวจถูกกล่าวหาเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

^๔ ความแตกต่างของวันมีผลของคำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งสองกรณี จะเป็นผลต่อการรับเงินเดือนในเดือนที่ออกคำสั่งลงโทษ โดยผู้ที่ถูกลงโทษในกรณีมาตรา ๙๒ จะได้เปรียบกว่าผู้ที่ถูกสั่งลงโทษฐานละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรในกรณีทั่วไป

ทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) อยู่ด้วย ก็ไม่เป็นเหตุให้ต้องชะลอการดำเนินการทางวินัย และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยและลงโทษทางวินัยต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่ากรณีมีมูลความผิดทางวินัยให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้นตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้มีมติ โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และหากการกระทำผิดวินัยดังกล่าวเป็นกรณีที่มีการฟ้องเป็นคดีอาญาด้วยในฐานความผิดเดียวกัน แล้วต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดอาญาหรือจำเลยมิได้กระทำความผิด ให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นเพื่อพิจารณาทบทวนการลงโทษทางวินัยที่ได้ดำเนินการไปแล้ว โดยนำคำพิพากษาดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย หากผลการพิจารณาสอดคล้องกับผลของคำพิพากษา ก็ให้แก้ไขคำสั่งให้ถูกต้องและมีคำสั่งให้รับข้าราชการตำรวจผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ แต่ถ้าผู้นั้นพ้นจากราชการไปก่อนแล้ว ก็ให้เยียวยาชดเชยตามความเป็นธรรมแก่กรณี”

“มาตรา ๑๒๒ ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าคดีมีมูลเหตุแห่งความผิดทางอาญาและได้มีการดำเนินคดีอาญาด้วย ไม่เป็นเหตุให้ต้องชะลอการดำเนินการทางวินัย แม้ว่าจะเป็นการดำเนินคดีอาญาในเรื่องเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกันก็ตาม

ในกรณีที่ได้มีการดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจไปแล้ว และต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแตกต่างไปจากผลการดำเนินการทางวินัย หากผลของคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิด และการลงโทษทางวินัยที่ได้ดำเนินการไปแล้วเบากว่าผลของคำพิพากษาให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาทบทวนการลงโทษทางวินัยใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับผลของคำพิพากษาดังกล่าว โดยให้นำคำพิพากษานั้นมาพิจารณาเพื่อสั่งลงโทษ แต่หากเป็นกรณีที่ได้มีการลงโทษทางวินัยโดยสั่งปลดออกหรือไล่ออก แล้วศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดอาญาหรือจำเลยมิได้กระทำความผิด ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาทบทวนการลงโทษทางวินัยที่ได้ดำเนินการไปแล้วใหม่ โดยนำคำพิพากษาดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย หากผลการพิจารณาสอดคล้องกับผลของคำพิพากษา ก็ให้แก้ไขคำสั่งให้ถูกต้อง และมีคำสั่งให้รับข้าราชการตำรวจผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ แต่ถ้าผู้นั้นพ้นจากราชการไปก่อนแล้ว ก็ให้เยียวยาชดเชยตามความเป็นธรรมแก่กรณี”

“มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

“มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

เจตนารมณ์ของมาตรา ๑๒๑ และมาตรา ๑๒๒ เป็นการแก้ไขปัญหาความล่าช้าของการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการตำรวจที่ทำความผิดวินัยอันมีมูลเหตุแห่งความผิดทางอาญาอีกส่วนหนึ่งและได้มีการดำเนินคดีอาญาด้วย ไม่ว่าจะเป็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ได้รับเรื่องไว้ทำการไต่สวนชี้มูลความผิดและอยู่ระหว่างดำเนินการ หรือในกรณีที่อัยการหรือผู้เสียหายในคดีอาญาฟ้องคดีต่อศาล โดยทั้งสองมาตราดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนไม่ต้องรอผลการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. รวมทั้งไม่ต้องรอผลของการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๗๕๕/๒๕๖๑ ได้วางหลักกฎหมายไว้ว่าการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้เหมาะสมและสมควรแก่ความไว้วางใจของสาธารณชนที่จะใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนการดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำผิด การลงโทษในคดีอาญาจึงต้องกระทำโดยมีพยานหลักฐานอันประจักษ์แจ้ง หากมีความสงสัยตามสมควรว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดหรือไม่ จึงให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้ผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น มาตรฐานการรับฟังพยานหลักฐานในการดำเนินการทางวินัยจึงแตกต่างจากการรับฟังพยานหลักฐานในคดีอาญา โดยหากในคดีอาญาศาลได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดอาญาหรือจำเลยมิได้กระทำความผิด ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นเพื่อพิจารณาทบทวนการลงโทษทางวินัยที่ได้ดำเนินการไปแล้วตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. ตามมาตรา ๑๒๑ หรือให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาทบทวนการดำเนินการทางวินัยที่ดำเนินการไปแล้วใหม่ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งให้มีการสอบสวนทางวินัยตามมาตรา ๑๒๒ แล้วแต่กรณี อันเป็นช่องทางสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยโดยนำข้อเท็จจริงในคดีอาญาซึ่งได้รับฟังเป็นที่ยุติแล้วมาพิจารณาแก้ไขคำสั่งลงโทษให้ถูกต้องและมีคำสั่งให้รับข้าราชการตำรวจที่ถูกลงโทษกลับเข้ารับราชการ หรือหากผู้นั้นพ้นจากราชการไปก่อนแล้ว ก็ให้เยียวยาชดเชยตามความเป็นธรรมต่อไป

อย่างไรก็ตาม หลักการตามมาตรา ๑๒๑ และมาตรา ๑๒๒ มิได้ครอบคลุมถึงกรณีที่เกิดอาญาตุลาการโดยคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการและผู้เสียหายไม่ประสงค์จะดำเนินคดีอาญาต่อไป ในทางคดีจึงไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลได้ ทั้งนี้ในบางกรณีหากพนักงานอัยการได้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีโดยมีเหตุผลไม่ว่าจะเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันเป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัย ก็จะทำให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่สามารถได้รับการทบทวนคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาโดยใช้ช่องทางตามมาตรา ๑๒๑ และมาตรา ๑๒๒ ได้ จึงเห็นว่าผลของมาตรา ๑๒๑ และมาตรา ๑๒๒ ทำให้เกิดความลักลั่น ไม่เป็นธรรม ซึ่งอาจขัดกับหลักนิติธรรม และไม่ปฏิบัติตามหลักเอกภาพ หลักความเสมอภาค และเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ว่าหลักไว้ว่า ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ดังนั้น จึงขอเสนอให้แก้ไขความในมาตรา ๑๒๑ และมาตรา ๑๒๒ เพิ่มเติมหลักการให้ผู้บังคับบัญชาสามารถนำคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในกรณีที่ผู้เสียหายไม่ประสงค์จะดำเนินคดีอาญาต่อไป มาประกอบการทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้เพื่อเพิ่มช่องทางให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกลงโทษทางวินัยอันเป็นการส่งเสริมหลักนิติธรรมสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

๓.๒.๓ การพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ ก.ตร. ตามมาตรา ๑๒๗ ในเรื่องที่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ตามมาตรา ๑๔๑ มาตรา ๑๔๒ และ ๑๔๔ วรรคสอง

สภาพปัญหา กรณีมีการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้แก่ “ปลดออก” หรือ “ไล่ออก” สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวไปยัง ก.ตร. เพื่อทราบ และ ก.ตร. มีอำนาจในการสั่งให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขการดำเนินการทางวินัยหรือการลงโทษทางวินัย โดยเพิ่มโทษหรือลดโทษก็ได้ตามมาตรา ๑๒๗ แต่ในขณะเดียวกันเมื่อข้าราชการทราบคำสั่งลงโทษดังกล่าวก็มีสิทธิอุทธรณ์ไปยัง ก.พ.ค.ตร. ได้ในทันที และ ก.พ.ค.ตร. ก็มีอำนาจพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว แต่ไม่มีอำนาจเพิ่มโทษ ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ซึ่งอาจเกิดปัญหาว่า ระหว่างการพิจารณาของ ก.พ.ค.ตร. หาก ก.ตร. มีคำสั่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเพิ่มโทษจาก “ปลดออก” เป็น “ไล่ออก” แล้วข้าราชการตำรวจก็อุทธรณ์คำสั่ง “ไล่ออก” มายัง ก.พ.ค.ตร. อีกครั้ง ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกันในการดำเนินการทางวินัยเรื่องเดียวกัน อันขัดต่อหลักนิติธรรมที่ไม่ได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเทียบกับภาระของข้าราชการตำรวจที่ถูกดำเนินการทางวินัยและทรัพยากรของรัฐที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมายดังกล่าว

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๑๒๗ บัญญัติว่า

“เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือสั่งให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการในเรื่องใดไปแล้ว ให้รายงาน ก.ตร. เพื่อทราบ แต่ในกรณีที่ ก.ตร. มีเหตุอันสมควร ก.ตร. จะสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขการดำเนินการหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ถูกต้องก็ได้

การรายงานตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ตร. กำหนด”

มาตรา ๑๒๗ มีเจตนารมณ์ให้ ก.ตร. ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมีอำนาจตามมาตรา ๒๓ (๑๓) ในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ สามารถมีมติสั่งการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติปฏิบัติการให้ถูกต้อง โดยเฉพาะในกรณีเมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงไปแล้ว และรายงาน ก.ตร. เพื่อทราบ ก.ตร. ก็สามารถสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขการดำเนินการหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้ เช่น การสั่งลงโทษยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานการลงโทษทางวินัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ให้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง อีกองค์กรหนึ่งแยกจาก ก.ตร. โดยการวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.ตร. นั้น มาตรา ๑๔๑ กำหนดให้พิจารณาให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องให้ขยายเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งไม่เกินหกสิบวัน และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง กำหนดห้ามมิให้ ก.พ.ค.ตร. วินิจฉัยให้เพิ่มโทษ ดังนี้

“มาตรา ๑๔๑ ข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือน ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ แต่ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ตร.

(๒) กรณีถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.พ.ค.ตร.

การอุทธรณ์ตาม (๑) และ (๒) ให้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

การพิจารณาอุทธรณ์ตาม (๑) ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร. ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย ทั้งนี้ การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตาม (๑) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตาม (๒) ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย ทั้งนี้ การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตาม (๒) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.ตร. ในกรณีนี้ อาจกำหนดวิธีการชั่วคราวเพื่อการแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาทุกข์ก่อนที่ ก.พ.ค.ตร. จะมีคำวินิจฉัยด้วยก็ได้

ในกรณีที่ ก.ตร. ตามวรรคสาม หรือ ก.พ.ค.ตร. ตามวรรคสี่ พิจารณาไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ให้ผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

กฎ ก.ตร. ตามวรรคสาม และ กฎ ก.พ.ค.ตร. ตามวรรคสี่ ต้องไม่สร้างขึ้นตอนหรือวิธีการใดที่ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เกิดความล่าช้า”

“มาตรา ๑๔๒ เมื่อ ก.พ.ค.ตร. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งส่งลงโทษดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค.ตร. มีคำวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.ตร. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.ตร.

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น”

“มาตรา ๑๔๔ ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ ก.พ.ค.ตร. มีอำนาจไม่รับอุทธรณ์ยกอุทธรณ์ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์รวมทั้งเร่งรัดติดตามการเยียวยา หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามระเบียบที่ ก.พ.ค.ตร. กำหนด

การวินิจฉัยให้แก้ไขหรือให้ดำเนินการอื่นตามวรรคหนึ่ง ก.พ.ค.ตร. จะให้เพิ่มโทษไม่ได้”

กรณีจึงมีปัญหาการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยซ้ำซ้อนเกิดขึ้นได้ เช่น กรณีที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกรณีข้าราชการตำรวจกระทำการทุจริตต่อหน้าที่และสั่งลงโทษ “ปลดออก” ซึ่งความผิดทางวินัยเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่นั้น คณะรัฐมนตรีเคยมีมติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ กำหนดว่าผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งควรลงโทษ “ไล่ออกจากราชการ” ดังนั้น คำสั่งลงโทษปลดออกจึงไม่เป็นไปตามมาตรฐานการลงโทษ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รายงานการดำเนินการไปยัง ก.ตร. เพื่อทราบตามมาตรา ๑๒๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งในระหว่างการพิจารณาของ ก.ตร. ปรากฏว่าข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัย ได้อุทธรณ์คำสั่ง “ปลดออก” ไปยัง ก.พ.ค.ตร. และ ก.พ.ค.ตร. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าควรลงโทษ “ไล่ออก” แต่ไม่สามารถเพิ่มโทษได้ ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง จึงมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ต่อมาข้าราชการตำรวจรายดังกล่าวไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดให้เพิกถอนคำสั่ง “ปลดออก”

ซึ่งในขณะที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของ ก.พ.ค.ตร. ตามกรอบเวลา ๒๔๐ วัน ตามมาตรา ๑๔๑ อยู่ ณ นั้น อาจเกิดกรณีที่เมื่อ ก.ตร. ที่ได้รับรายงานคำสั่งลงโทษ “ปลดออก” จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับการลงโทษดังกล่าว เนื่องจากไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานการลงโทษตามมติของคณะรัฐมนตรี โดยเห็นว่าจะต้องสั่งเพิ่มโทษ ก.ตร. จึงสั่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติไปดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ จากเดิม “ปลดออก” เป็น “ไล่ออก” ตามมาตรา ๑๒๗ วรรคหนึ่ง เมื่อถูกลงโทษไล่ออก ข้าราชการตำรวจรายดังกล่าวจึงได้อุทธรณ์คำสั่ง “ไล่ออก” ไปยัง ก.พ.ค.ตร. อีก ซึ่งแน่นอนว่า ก.พ.ค.ตร. ย่อมเห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษ “ไล่ออก” เพราะตรงกับที่เคยได้วินิจฉัยไว้แล้ว จึงยกอุทธรณ์ ข้าราชการตำรวจรายนั้น

จึงต้องไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดอีกครั้ง โดยในครั้งหลังนี้เป็นการขอให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำสั่ง “ไล่ออก” ซึ่งถือว่าเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกับนิติธรรม ไม่ได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเทียบกับภาระของข้าราชการตำรวจที่ถูกดำเนินการทางวินัยและทรัพยากรของรัฐที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมายดังกล่าว

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยในกรณีตามปัญหาดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความล่าช้าเนื่องจากการพิจารณาเรื่องเดียวกันซ้ำสองครั้งของทั้ง ก.ตร. และ ก.พ.ค.ตร. อันอาจขัดกับหลักนิติธรรมเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้การดำเนินการทางวินัยไม่เกิดความล่าช้า ดังสุภาษิตของกฎหมายที่ว่า “กระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้าเท่ากับเป็นการปฏิเสธความยุติธรรม (Justice delayed, Justice denied)” ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการพิจารณารายงานการลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๑๒๗ มีความรวดเร็ว และไม่ก่อให้เกิดผลขัดแย้งกันระหว่างการวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.ตร. กับการพิจารณารายงานการลงโทษทางวินัยของ ก.ตร. จึงขอเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขมาตรา ๑๒๗ กำหนดให้เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงมายัง ก.ตร. แล้ว ให้ ก.ตร. พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยภายในโดยเร็วไม่เกิน ๒๔๐ วัน ซึ่งยังอยู่ภายในระยะเวลาการพิจารณาของ ก.พ.ค.ตร. อันจะช่วยแก้ไขปัญหาการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยซ้ำซ้อนลงไปได้

๔. บทสรุป

หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่งซึ่งกำหนดให้รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎหมายเป็นใหญ่เหนือการกระทำตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ เพื่อเป็นหลักประกันให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง ซึ่งเมื่อได้ศึกษาประวัติศาสตร์การพัฒนาหลักนิติธรรมตามระบบกฎหมายของระบบ Common Law และหลักนิติรัฐในระบบ Civil Law รวมทั้งหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว สามารถสรุปได้ว่าในเชิงเนื้อหาของการออกกฎหมาย หลักการต่าง ๆ ดังกล่าวมีความสอดคล้องตรงกัน และสมควรนำมาใช้ประกอบการพิจารณาประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อให้การพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดให้การตรากฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม โดยบทความนี้ได้มีข้อเสนอให้ปรับปรุงบทบัญญัติในมาตรา ๙๒ มาตรา ๑๒๑ มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๗ ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อให้เป็นไปตามกรอบวัตถุประสงค์ของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยปรับปรุงบทบัญญัติที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมอันเป็นหลักสากล รวมทั้งลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย รวมทั้งการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมต่อไป

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ดังกล่าวนั้น ควรต้องดำเนินการผ่านขั้นตอนการรับฟัง

ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้องตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึงนำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง รวมทั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ซึ่งอาจมีขึ้นในอนาคต นำมาวิเคราะห์เพิ่มเติมด้วย อันจะทำให้การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นไปตามหลักคุณธรรมและนิติธรรมที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- ^๑ อรรถพล ใหญ่สว่าง. จุลนิติ. น.๓๗, ม.ค. - ก.พ. ๒๕๕๗
- ^๒ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, “หลักนิติธรรม”, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), หน้า ๒๓.
- ^๓ *Blan v. United States*, ๓๔๐ U.S. ๑๕๙, ๑๙๕๐.
- ^๔ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๕, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๘ น. ๒๓
- ^๕ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๐ น. ๒๘
- ^๖ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม, www.public-law.net, เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๖๗
- ^๗ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. น. ๑๒๐ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๖๒
- ^๘ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง รายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๖
- ^๙ ความแตกต่างของวันมีผลของคำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งสองกรณี จะเป็นผลต่อการรับเงินเดือนในเดือนที่ออกคำสั่งลงโทษ โดยผู้ที่ถูกลงโทษในกรณีมาตรา ๙๒ จะได้เปรียบกว่าผู้ที่ถูกลงโทษฐานละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในกรณีทั่วไป