

ความชอบด้วยการกระทำทางปกครองของโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ  
Legal Administration of Disciplinary Action Toward Detention of Police Officers

นวลละออง จรุงชาติ<sup>1\*</sup> ศิริมา บุญมาเลิศ<sup>2</sup>  
Nuanlaong Jarunchat<sup>1\*</sup> Sirima Boonmalert<sup>2</sup>

Received: August 31, 2023  
Revised: September 18, 2023  
Accepted: November 14, 2023

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องความชอบด้วยการกระทำทางปกครองของโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนคติของข้าราชการตำรวจต่อโทษกักขังทางวินัยและสภาพปัญหาของโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจภายใต้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 อีกทั้งยังศึกษาแนวทางแก้ไขการลงโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจที่เหมาะสมภายใต้กฎหมายปกครอง การศึกษาครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 10 คน และสนทนากลุ่มจำนวน 50 คน รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 60 คน เครื่องมือในการวิจัยคือแบบสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการวิจัยพบว่า ข้าราชการตำรวจทุกคนทราบว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ความคิดเห็นต่อโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจแยกออกเป็น 2 แนวทาง โดยข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ระดับรองสารวัตรลงมาเห็นว่าควรยกเลิกโทษกักขัง โดยให้เหตุผลว่าการลงโทษกักขังเฉพาะตำแหน่งตั้งแต่ระดับรองสารวัตรลงมาไม่มีความเป็นธรรมและความเท่าเทียม อีกทั้งยังเป็นการเลือกปฏิบัติ ในข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรขึ้นไปเห็นว่าโทษกักขังควรคงไว้ โดยให้เหตุผลว่าเพื่อสร้างความเข้มงวดเคร่งครัดในการรักษาวินัย ส่วนปัญหาต่อโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ คือ โทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจไม่อาจทำให้ข้าราชการตำรวจปรับปรุงพฤติกรรมและนิสัยได้แท้จริง อีกทั้งยังก่อให้เกิดภาระงานที่เพิ่มขึ้นต่อข้าราชการตำรวจอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบงานแทนข้าราชการตำรวจที่ต้องโทษกักขังทางวินัย

แนวทางแก้ไขการลงโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจที่เหมาะสมภายใต้กฎหมายปกครอง คือ การใช้มาตรการทดแทนโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ กลุ่มตัวอย่างได้เสนอมาตรการบำเพ็ญประโยชน์และการให้ทำงานล่วงเวลาแทนโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ

คำสำคัญ: โทษกักขัง วินัยข้าราชการตำรวจ ความเสมอภาค การกระทำทางปกครอง

<sup>1</sup> นักวิทยาศาสตร์ (สพ 5) สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ  
Scientist (Level 5), Office of Police Forensic Science Royal Thai Police.  
E-mail: jeawnuanlaong@gmail.com

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต  
Assistant Professor, School of Laws and Politics Suan dusit University  
E-mail: sirimasuw@gmail.com

\* Corresponding author

### Abstract

The study on the legal administration of disciplinary actions concerning detained police officers aims to ascertain the attitude of police officers towards disciplinary detention and its associated problems under the National Police Act B.E 2565. The study also aims to establish the guidelines on appropriate disciplinary actions for detained police officers under administrative law. This qualitative research was carried out using in-depth interviews of ten key informants and a focus group with fifty samples, yielding a total of sixty informants.

The results showed that police officers understood that disciplinary detention is an administrative action. Opinions toward disciplinary detention were divided. Low-ranking police officers believed that disciplinary detention only applied to them and not to high-ranking ones. The same group of officers wanted disciplinary detention revoked due to its unfairness, inequality and discrimination. On the other hand, high-ranking officers argued that disciplinary detention should be maintained as it resulted in the effectiveness of police operations. With regard to police detention itself, some of the officers were of the opinion that disciplinary detention did not actually improve police behavior. What it did do was increase the workload of other officers because they would be the ones to work in place of those under detention.

The findings also provided solutions to discipline police officers under administrative action. The key informants noted that measures which could replace the disciplinary detention of police officers were voluntary community service in the public and private sectors, and overtime work.

**Keywords:** Disciplinary detention, Police discipline, Equality, Administrative action

### บทนำ

ข้าราชการตำรวจเป็นข้าราชการในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายใช้ในการบริหารจัดการองค์การของตนเองนั่นคือ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 เพื่อกำกับ ควบคุม ดูแล ข้าราชการตำรวจให้มีระเบียบวินัยและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเคร่งครัด บทบัญญัติลักษณะ 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวินัยของข้าราชการตำรวจ ซึ่งการดำเนินการทางวินัยและบทลงโทษทางวินัยจะมีมาตรา 115 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 7 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักยาม กักขัง ตัดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก (พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565) ซึ่งวิธีการลงโทษกักขังได้แก่ การขังในที่จัดไว้เพื่อควบคุมแต่เฉพาะคนเดียว หรือหลายคนรวมกันตามที่จะได้มีคำสั่ง ทั้งนี้ กฎหมายเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการตำรวจฉบับแรกคือพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ต่อมามีการปรับปรุงแก้ไขอีกหลายฉบับ ครั้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 กฎหมายเกี่ยวกับวินัยตำรวจฉบับก่อนถูกยกเลิกไป และนำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 ลักษณะ 6 ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งไม่ว่ากฎหมายเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการตำรวจจะเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือยกเลิกไปหลายฉบับ แต่การลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจโดยกักขังจะดำรงอยู่มาโดยตลอด

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะให้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับวินัยไว้ก็ตาม แต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวกระทำได้เท่าที่มีเงื่อนไขของกฎหมายบัญญัติไว้เพียงเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วนเท่านั้น แต่กฎหมายเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการตำรวจตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 ไม่มีเนื้อหาของกฎหมายหรือบทบัญญัติใดกล่าวอ้างหรือระบุไว้ชัดเจนว่ากฎหมายเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการตำรวจเป็นข้อยกเว้นในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การใช้อำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งลงโทษกักขังผู้บังคับบัญชา โดยการนำตัวผู้บังคับบัญชาไปขังในที่จัดไว้เพื่อควบคุม แต่เฉพาะคนเดียวหรือหลายคนรวมกัน ซึ่งอาจจะเป็นสถานีดำรวจหรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน หรือเป็นสถานที่ใดก็ได้ตามที่ผู้บังคับบัญชาจะได้มีคำสั่ง การลงโทษกักขังดังกล่าวอาจเป็นการกักขังที่ร้ายแรงกว่าโทษทางอาญาตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 24 ซึ่งวรรคแรกบัญญัติว่า ผู้ใดต้องโทษกักขัง ให้กักตัวไว้ในสถานที่กักขังซึ่งกำหนดไว้ อันมิใช่เรือนจำ สถานีตำรวจ หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน และมาตรา 24 วรรคสอง ยังให้ศาลใช้ดุลพินิจกักขังผู้กระทำความผิดไว้ในที่อาศัยของผู้กระทำความผิดเองได้ หรือกักขังผู้กระทำความผิดในที่อาศัยของผู้อื่นที่ยอมรับผู้กระทำความผิดไว้กักขัง หรือสถานที่อื่นที่อาจกักขังได้ เพื่อให้เหมาะสมกับประเภทหรือสภาพของผู้ถูกกักขังได้

ข้าราชการตำรวจที่กระทำผิดวินัยและถูกลงโทษกักขังจึงได้รับโทษที่ร้ายแรงกว่าผู้กระทำความผิดทางอาญาเสียอีก ย่อมทำให้ข้าราชการตำรวจเสียขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ และหากการลงโทษกักขังทางวินัยไม่มีการลงโทษกักขังจริง เพียงแต่บันทึกการกระทำความผิดและโทษกักขังไว้ในประวัติการรับราชการตำรวจ ก็จะเป็นการบัญญัติกฎหมายออกมาเพื่อข่มขู่ให้ข้าราชการตำรวจเกิดความกลัว เมื่อความกลัวสูญสิ้นไปการกระทำความผิดวินัยย่อมเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า โทษกักขังจึงไม่เกิดประโยชน์ทางวินัย ทั้งการลงโทษกักขังทางวินัยเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้บังคับบัญชาเช่นเดียวกับโทษกักขังในทางอาญา จึงเป็นการนำโทษทางอาญามาใช้ในทางวินัย ทั้งที่การลงโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อหยุดยั้งการกระทำผิดวินัย หรือปราบปรามผู้กระทำความผิดวินัยให้ลดน้อยลง เพราะการลงโทษทางวินัยจะทำให้ข้าราชการเกิดความระมัดระวังในการปฏิบัติงานมากขึ้น และระลึกรู้เสมอว่าถ้าตนกระทำความผิดแล้วจะได้รับโทษตอบแทนสถานใด มีผลต่ออาชีพข้าราชการของตนอย่างไร มีผลต่อความก้าวหน้า เกียรติภูมิ และสถานภาพของตนในสังคมอย่างไร และเพื่อให้การบริหารจัดการองค์กรมีประสิทธิภาพ วินัยจะช่วยสนับสนุนให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่การลงโทษกักขังในทางอาญามีวัตถุประสงค์ไปในทางข่มขู่และยับยั้งผู้กระทำความผิดให้เกิดความเข็ดหลาบ และไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต และเป็นการตัดโอกาสในการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคมเป็นการชั่วคราว

การลงโทษกักขังข้าราชการตำรวจตามมาตรฐานการลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรงบางกรณี เช่น กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการ 1 - 2 วัน, 3 - 5 วัน, 6 - 9 วัน และ 10 - 15 วัน จะถูกลงโทษกักขัง 3, 7, 15, และ 30 วันตามลำดับ เป็นต้น การที่ข้าราชการตำรวจละทิ้งหน้าที่ราชการ ภาระหน้าที่การงานของข้าราชการตำรวจผู้นั้นย่อมตกเป็นภาระแก่เพื่อนร่วมงานที่ต้องกระทำแทน การลงโทษกักขังย่อมไม่สอดคล้องหรือเหมาะสมกับสภาพการกระทำความผิด เมื่อข้าราชการตำรวจไม่ปฏิบัติหน้าที่ก็ไม่ควรได้รับค่าตอบแทนหรือควรทำงานชดเชยแทนเพื่อนร่วมงาน การลงโทษละทิ้งหน้าที่ราชการดังกล่าวจึงอาจลงโทษด้วยการตัดเงินเดือนเนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ หรือกักขังหรือปฏิบัติหน้าที่เวรแทนเพื่อนร่วมงาน เพื่อชดเชยการละทิ้งหน้าที่แล้วปล่อยให้เป็นการของเพื่อนร่วมงานย่อมเหมาะสมแก่ประเภทหรือสภาพการกระทำผิดวินัยมากกว่า

นอกจากนี้ กฎคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ อัตรာโทษ และการลงโทษ ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง หรือตัดเงินเดือน พ.ศ. 2547 ข้อ 6 การลงโทษกักขังให้ใช้ได้แต่เฉพาะข้าราชการ ตำรวจตำแหน่งตั้งแต่รองสารวัตรลงมา ข้าราชการตำรวจที่มีตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรขึ้นไปจึงไม่ต้องรับโทษกักขัง จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์การลงโทษกักขังทางวินัยและทางอาญามีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดเจน การลงโทษกักขังทางวินัย ข้าราชการตำรวจเหมือนกับข้าราชการตำรวจที่กระทำผิดวินัยเป็นผู้กระทำผิดทางอาญาย่อมลดเกียติศักดิ์ ความภาคภูมิใจ ในความเป็นข้าราชการตำรวจ ทั้งโทษกักขังทางวินัยยังมีการเลือกปฏิบัติใช้ลงโทษข้าราชการตำรวจบางตำแหน่งจึงสมควร ศึกษาถึงความชอบด้วยกฎหมายของโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ เพื่อหาแนวทางแก้ไข ปรับปรุงให้เหมาะสมกับ ประเภทหรือสภาพการกระทำผิดทางวินัยต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาการลงโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจภายใต้กฎหมายปกครอง
2. เพื่อหาแนวทางแก้ไขการลงโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจที่เหมาะสมภายใต้กฎหมายปกครอง

### วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวินัยเรื่องความชอบด้วยการกระทำทางปกครองของโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ เป็นการศึกษเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาคำหนดหาแนวทางแก้ไข การลงโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองให้เหมาะสมมีความชอบด้วยกฎหมาย ปกครอง โดยผู้ศึกษามีขั้นตอนวิธีดำเนินการดังต่อไปนี้

### รูปแบบการศึกษาวินัย

การวิจัยการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) คือ การวิจัยเอกสาร (Document Research) การรวบรวมข้อมูลจากตำรา หนังสือ เอกสารทางวิชาการ บทความ วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์และสืบสวนข้อมูล ทางอินเทอร์เน็ตเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและครอบคลุมมากที่สุด ทำการสัมภาษณ์รายบุคคล (Individual Interview) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และสนทนากลุ่ม (Focus group) เพื่อเก็บข้อมูลรายละเอียด ปลีกย่อยให้ได้ครอบคลุมถึงการกระทำทางปกครองของโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะได้ จากการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key - information) จนสามารถสังเคราะห์เป็นแนวทางแก้ไขการลงโทษ กักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองให้เหมาะสมมีความชอบด้วยกฎหมายปกครอง

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและเกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive selection) เพื่อให้เหมาะสมกับปัญหา และตรงกัน กับวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยผู้วิจัยจะแบ่งข้าราชการตำรวจเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ ระดับสารวัตรขึ้นไปซึ่งไม่ต้องรับโทษกักขัง และกลุ่มข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ระดับรองสารวัตรลงมาซึ่งต้องรับ โทษกักขัง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- 1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการสนทนาตามลำพังกับผู้วิจัย เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูล เกิดความรู้สึกปลอดภัยและสามารถให้ข้อมูลได้อย่างเต็มที่ ดำเนินการกับข้าราชการตำรวจระดับผู้บริหาร สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และงานวินัยข้าราชการตำรวจภูธรภาค 4 จังหวัดขอนแก่น สำนักงานพิสูจน์หลักฐาน ตำรวจ ตำรวจสอบสวนกลาง งานวินัยและกำลังพลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 10 คน

2) การสนทนากลุ่ม (Focus group) เป็นวิธีการที่สามารถสังเกตปฏิสัมพันธ์ของผู้ให้ข้อมูลไปในคราวเดียวกัน เกิดการต่อยอดประเด็นระหว่างกัน และประหยัดเวลาในเก็บข้อมูลวิจัย ดำเนินการกับข้าราชการตำรวจ ศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 จังหวัดขอนแก่น และข้าราชการในสังกัดภาคอีสานตอนบนทั้ง 12 จังหวัด จำนวน 10 กลุ่ม กลุ่มละ 5 คน รวมทั้งสิ้น 50 คน

รวมกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้น 60 คน

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

1) ศึกษาเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของผู้วิจัยท่านอื่น ๆ เพื่อนำมาปรับใช้เป็นแนวคิดในการสร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึกและแบบสนทนากลุ่ม

2) จัดทำแบบสัมภาษณ์โดยกำหนดขอบเขตคำถามให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์การวิจัย แล้วนำเสนออาจารย์ที่ปรึกษาและเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญ 3 ท่าน ตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือในลักษณะความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา

3) ผู้วิจัยปรับปรุงแก้ไขคุณภาพของเครื่องมือตามคำแนะนำ

4) จัดทำแบบสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์เพื่อนำไปใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

5) นำแบบสัมภาษณ์ส่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทางโทรสารหรือ E-mail ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ก่อนนัดสัมภาษณ์ล่วงหน้าอย่างน้อย 1 สัปดาห์

6) ในวันเวลาที่นัดสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยก่อนสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะแจ้งให้ถึงวัตถุประสงค์ของการศึกษาทุกครั้ง ผู้ทำวิจัยจะใช้วิธีการจดบันทึกขณะสัมภาษณ์โดยให้ครอบคลุมประเด็นในแบบสัมภาษณ์ภายในระยะเวลา 45 - 60 นาที หากขณะทำการสัมภาษณ์เจ้าพนักงานฯ อาจรู้สึกอึดอัดกับบางคำถาม หรืออาจรู้สึกไม่สบายใจอยู่บ้างกับบางคำถามเจ้าพนักงานฯ มีสิทธิที่จะไม่ตอบคำถามเหล่านั้นได้ ซึ่งจะไม่ส่งผลกระทบต่อ

7) เมื่อผู้วิจัยสัมภาษณ์ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลครบตามต้องการจะนำข้อมูลที่ได้นำมาสรุปและวิเคราะห์ตามแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล

การเข้าร่วมผู้ให้ข้อมูลเป็นโดยสมัครใจ ผู้เข้าร่วมวิจัยมีสิทธิที่จะถอนตัวออกจากโครงการเมื่อใดก็ได้โดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และการไม่เข้าร่วมหรือถอนตัวออกจากโครงการวิจัยนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อ ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลจะถูกเก็บเป็นความลับและใช้ในงานวิจัยนี้เท่านั้น โดยไม่มีการเปิดเผยชื่อผู้ให้ข้อมูล ภายหลังจากงานวิจัยเสร็จสิ้น ข้อมูลทั้งหมดจะถูกทำลายเพื่อไม่ให้มีข้อมูลรั่วไหลได้

### การตรวจสอบข้อมูล

การตรวจสอบข้อมูลที่ได้ผู้วิจัยได้ดำเนินการดังนี้

1) มีการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจในประเด็นคำถามเดียวกันจากผู้ให้ข้อมูลคนเดียวกัน จำนวนหลายครั้ง เพื่อตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ได้รับจากการบอกเล่าว่าข้อมูลที่ให้ทุกครั้งตรงกัน

2) มีการสอบถามความเข้าใจในประเด็นสำคัญ จากผู้ให้ข้อมูลแหล่งอื่น ๆ ซึ่งยินดีให้ความร่วมมือกับผู้วิจัย ซึ่งเป็นการสอบถามจากผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกรกระทำทางปกครองของโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ ทั้งจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ นักวิชาการ นักกฎหมายด้านคดีปกครอง นิติกรรัฐ การตรวจสอบข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลแหล่งอื่น ๆ ทำให้ทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นสำคัญที่ผู้วิจัยใช้สอบถามผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

### การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย ระเบียบ กฎ ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มจากข้าราชการตำรวจมาวิเคราะห์ และสรุปผลข้อมูลที่ศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยด้วยวิธีการสรุปในรูปแบบของการบรรยายเชิงพรรณนา (Descriptive Research) เพื่อประกอบการอธิบายข้อมูลที่ได้จากการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ทำการวิเคราะห์และตรวจสอบความถูกต้องด้วยการเปรียบเทียบเชิงทฤษฎี ผลที่ได้จะนำมาซึ่งแนวทางการแก้ไข ปรับปรุงโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจให้เหมาะสมกับสภาพการกระทำผิดทางวินัยและเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจทุกระดับ

### ขอบเขตเนื้อหา

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงหลักการและวัตถุประสงค์การลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นการกระทำทางปกครอง ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าข้อมูลจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ หนังสือและตำราเรียนทั้งในและต่างประเทศ บทความวิจัยและบทความวิชาการทั้งในและต่างประเทศ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ศึกษาโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจกับข้าราชการอื่นอีกทั้งยังศึกษาโทษกักขังทางวินัยของข้าราชการตำรวจกับโทษกักขังทางอาญาเพื่อเปรียบเทียบและชี้ให้เห็นถึงความแตกต่าง โทษทางวินัยข้าราชการอื่นที่ได้นำมาศึกษาร่วมในงานวิจัยนี้ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
3. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547
4. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554
5. พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ. 2476
6. พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565

### การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาเรื่องความชอบด้วยการกระทำทางปกครองของโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการหาแนวทางแก้ไขการลงโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ ด้วยการเชื่อมโยงแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีของกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 นิยามความหมายของคำสั่งทางปกครองไว้สองความหมาย คือ

1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือ มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

- 2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

คำสั่งทางปกครอง หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ซึ่งกฎในที่นี้หมายความถึงกฎทั่ว ๆ ไป เช่น กฎกระทรวง

เพราะกฎหมายบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ส่วนคำสั่งทางปกครองจะมีผลบังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

การลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีข้าราชการตำรวจถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งดำเนินการสอบสวนไปตามขั้นตอนของกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นจะเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หากคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ได้กระทำความผิดวินัยก็จะมีมติเห็นเรื่อง แต่หากเห็นว่าข้าราชการตำรวจผู้นั้นกระทำความผิดวินัยก็จะเสนอความเห็นว่าการลงโทษสถานใด ผู้บังคับบัญชาก็จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งอาจลงโทษไปตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน หรือลงโทษทางวินัยสถานเบาหรือหนักกว่าความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็ได้ ซึ่งเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา การลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจและกระบวนการสอบสวนจากคณะกรรมการมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการตำรวจไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว อีกทั้งกระบวนการสอบสวนและการลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้อำนาจปกครองแทนรัฐ จึงถือเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง

## 2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวินัยและการลงโทษทางวินัยข้าราชการ

วินัย ตามความหมายของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หมายถึง การควบคุมความประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ แบบแผน ซึ่งวินัยข้าราชการพลเรือน อันได้แก่ บทบัญญัติวินัยที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2553) วินัยมีความมุ่งหมายสำคัญก็เพื่อประโยชน์ของทางราชการเพื่อให้งานราชการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงการสร้างเสริมความเจริญของประเทศ ความมั่นคงของชาติ และความผาสุกของประชาชน มีความศรัทธาต่อการบริหารงานราชการแผ่นดิน ประชาชนย่อมให้ความร่วมมือกับทางราชการ นอกจากนี้วินัยยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของเจ้าหน้าที่รัฐด้วยการกระทำใดที่เสื่อมเสียศักดิ์ศรีของตำแหน่งหน้าที่ราชการจึงอยู่ในขอบข่ายที่อาจผิดวินัยได้ เมื่อกำหนดการกระทำหรือความประพฤติใดเป็นวินัยแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนวินัยจะมีความผิดวินัยและถูกลงโทษทางวินัย การกระทำหรือความประพฤติใดที่เป็นความผิดวินัยจะมีทั้งการกำหนดไว้ชัดเจนและกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ การลงโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน
- 2) เพื่อรักษามาตรฐานและควบคุมความประพฤติปฏิบัติและสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 3) เพื่อจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น
- 4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ

## 3. กฎหมายและการลงโทษทางวินัยข้าราชการ

### 1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำความผิดวินัยจะต้องได้รับโทษทางวินัยเว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 พระราชบัญญัตินี้ มาตรา 88 ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถานดังต่อไปนี้

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

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

เมื่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัยและต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ซึ่งโทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

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

3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

ความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การกระทำผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรงและการกระทำผิดวินัยที่ร้ายแรง ซึ่งโทษทางวินัยมี 5 สถาน

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

4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554

วินัยของข้าราชการรัฐสภาได้กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย (มาตรา 12, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554) โทษทางวินัยมี 5 สถานดังต่อไปนี้ (มาตรา 63, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554)

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

5) พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ. 2476

พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ. 2476 กำหนดการลงโทษทางวินัยของทหารเป็น 5 สถาน คือ (มาตรา 8, พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ. 2476)

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ทณฑกรรม
- (3) กัก
- (4) ชัง
- (5) จำชัง

6) พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม 2565 กำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจมี 7 สถานดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ทัณฑกรรม
- (3) กักยาม
- (4) กักขัง
- (5) ตัดเงินเดือน
- (6) ปลดออก
- (7) ไล่ออก

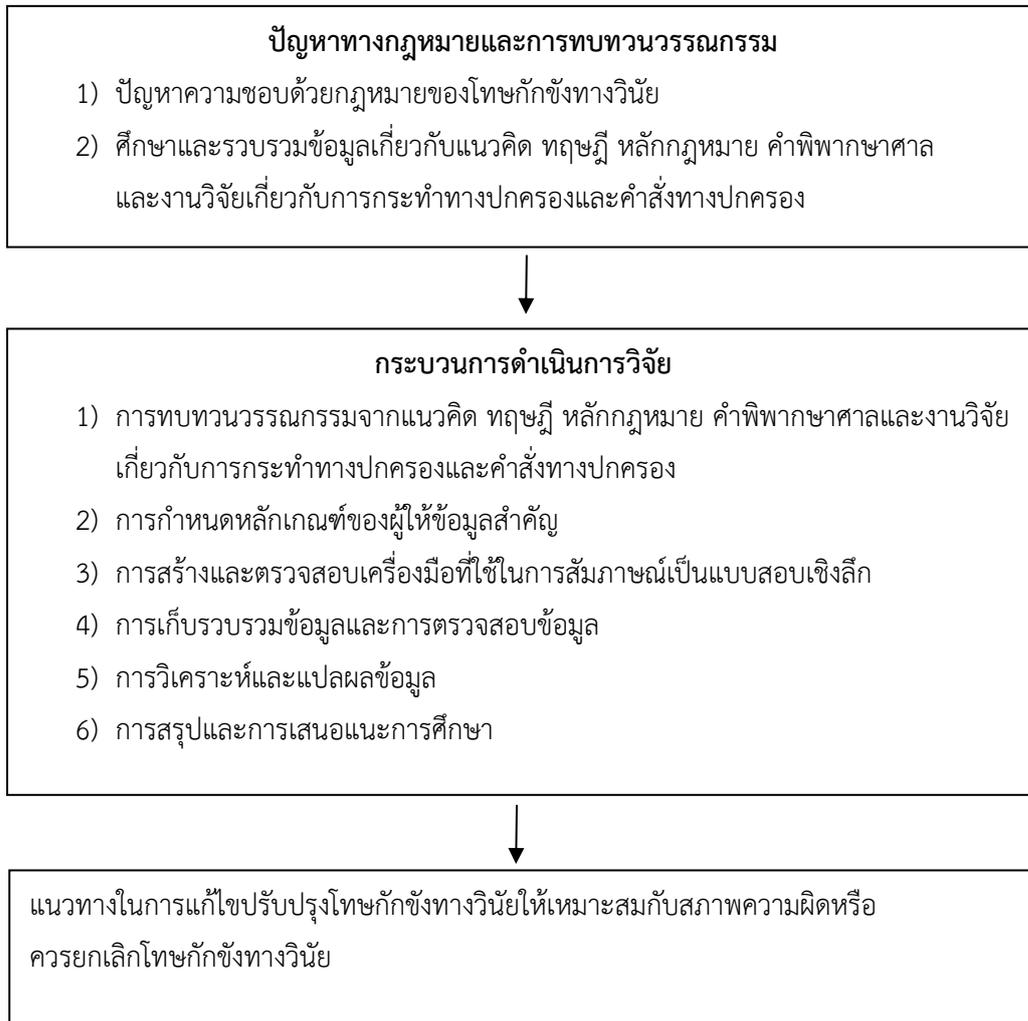
**งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง**

งานวิจัยในยุโรปและสหรัฐอเมริกากลับมีข้อค้นพบที่แตกต่าง การเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจพบว่าสภาพแวดล้อมการทำงานขององค์กรและนโยบายขององค์กร เช่น การปฏิบัติทางวินัย การกำหนดรูปแบบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นมีความสำคัญเพื่อเพิ่มความเข้าใจและความรับผิดชอบต่อความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติต่อองค์กรและผลการปฏิบัติงาน ดังนั้น การพัฒนานโยบายและแนวปฏิบัติขององค์กรที่ดีจึงมีความสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (President's Task Force on 21st Century Policing, 2015)

งานวิจัยในยุโรปและสหรัฐอเมริกา หากเจ้าหน้าที่ตำรวจจะถูกคุมขังหรือกักขังเมื่อพบว่ากระทำผิดกฎหมายหรือก่ออาชญากรรม เจ้าหน้าที่ตำรวจนำตัวส่งศาลและพิจารณาคดีเช่นเดียวกับประชาชน หากเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรง เช่น ประพฤติตนไม่เหมาะสม ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือบกพร่องต่อหน้าที่ เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับหัวหน้าหรือชั้นผู้ใหญ่สามารถลงโทษได้โดยกล่าวตักเตือน ตัดเงินเดือน ลดยศ พักงานเท่านั้น หากเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำผิดวินัยร้ายแรงจะถูกปลดออกจากหน้าที่ ขณะที่ประชาชนในอเมริกาและยุโรปต้องการเพิ่มการตรวจสอบและใช้นโยบายที่เข้มงวดมากขึ้นกับการปฏิบัติทางวินัยข้าราชการตำรวจ (Human Right Watch, n.d.) แต่การใช้นโยบายที่เข้มงวดขึ้นในการลงโทษทางวินัยอาจส่งผลในทางลบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (Reynolds et al., 2018; Reynolds & Helfers, 2018a; Shane, 2012) การลงโทษทางวินัยที่รุนแรงอาจทำให้เกิดอคติจนอาจนำไปสู่ประสิทธิภาพการทำงานที่ลดลงและพฤติกรรมเชิงลบของเจ้าหน้าที่ตำรวจเมื่อต้องประสบกับงานที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น (Harris & Worden, 2014; Reynolds & Hicks, 2015; Shane 2012)

งานวิจัยเกี่ยวกับตำรวจกล่าวว่าการลงโทษทางวินัยที่ยุติธรรมมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและทัศนคติของตำรวจอย่างยิ่ง (Helfers, Reynolds & Maskály, 2020; Carr & Maxwell, 2018; Donner et al., 2015) การสร้างความแบ่งแยกระดับชั้นของเจ้าหน้าที่จะเกิดผลเสียต่อองค์กรทั้งในแง่การลงโทษทางวินัย การปฏิบัติต่อองค์กร และประสิทธิภาพของการทำงาน อีกทั้งความไม่สามัคคีในองค์กร ดังนั้น สภาพแวดล้อมการทำงานขององค์กรและนโยบายขององค์กร เช่น การปฏิบัติทางวินัยและการกำหนดรูปแบบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจควรดำเนินการอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมกัน จะก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพขององค์กรตำรวจ (Caldero & Crank, 2011; Carr & Maxwell, 2018; Hass et al., 2015; Myhill & Bradford, 2013; Nix & Wolfe, 2016; Reynolds et al., 2018; Reuss-lanni, 1983; Stephens, 2011; Wolfe et al., 2018)

กรอบแนวความคิดในการวิจัย



รูปที่ 1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

ผลการวิจัย

1. ปัญหาการลงโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจภายใต้กฎหมายปกครองจากการศึกษาและเปรียบเทียบกฎหมายการลงโทษทางวินัยข้าราชการ สรุปได้ดังนี้
  - 1) กฎหมายการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการรัฐสภา และข้าราชการพลเรือน มีการกำหนดโทษทางวินัยที่เหมือนกันไว้ 5 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก
  - 2) กฎหมายการลงโทษทางวินัยของทหาร กำหนดเป็น 5 สถาน คือ 1) ภาคทัณฑ์ 2) ทัณฑ์กรรม 3) กัก 4) ชัง 5) จำขัง
  - 3) กฎหมายการลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจ กำหนดเป็น 7 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ทัณฑ์กรรม (3) กักขัง (4) กักขัง (5) ตัดเงินเดือน (6) ปลดออก (7) ไล่ออก

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการตำรวจ 2 กลุ่มคือ กลุ่มข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ระดับสารวัตรขึ้นไป ซึ่งไม่ต้องรับโทษกักขัง และกลุ่มข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ระดับรองสารวัตรลงมาซึ่งต้องรับโทษกักขัง พบว่า ปัญหาต่อโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจมีอยู่ 2 ประเด็นหลัก ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

โทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจไม่อาจทำให้ข้าราชการตำรวจบางคนปรับปรุงพฤติกรรมและนิสัยไปในทางที่ดี อีกทั้งข้าราชการตำรวจบางคนยังกระผิดวินัยซ้ำหรือกระผิดวินัยอื่น ๆ จึงเกิดคำถามว่าโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจสามารถขัดเกล่าและเสริมสร้างวินัยข้าราชการตำรวจได้จริงหรือไม่ ซึ่งข้อค้นพบไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางอาชญาวิทยาที่กล่าวว่าการแก้แค้นทดแทนการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยวิธีการลงโทษจำคุกเป็นการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษในหลายประการด้วยกัน ตั้งแต่การแก้แค้นทดแทน การข่มขู่ยับยั้งทั้งแบบทั่วไป กล่าวคือ การลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อยับยั้งมิให้ผู้อื่นกระทำความผิดและเกรงกลัวที่จะกระทำความผิด รวมทั้งการข่มขู่ยับยั้งเฉพาะรายซึ่งการลงโทษตัวผู้กระทำผิดโดยตรง เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและไม่กล้ากระทำความผิดอีกในอนาคต ขณะเดียวกันการจำคุกยังเป็นการตัดโอกาสในการกระทำความผิด โดยแยกผู้กระทำผิดออกจากสังคมเพื่อมิให้สามารถก่อความเดือดร้อนต่อสังคมได้อีก

นอกจากนี้ยังพบว่า โทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจก่อให้เกิดภาระงานที่เพิ่มขึ้นต่อข้าราชการตำรวจในองค์กร กล่าวคือ ในขณะที่ข้าราชการตำรวจต้องโทษกักขังทางวินัย ข้าราชการตำรวจอื่น ๆ ที่สังกัดหน่วยงานเดียวกันหรือองค์กรเดียวกันกลับต้องประสบกับภาระงานที่เพิ่มขึ้น ข้าราชการตำรวจอื่น ๆ ต้องรับผิดชอบงานแทน ข้าราชการตำรวจต้องโทษกักขังทางวินัยและต้องรับผิดชอบงานของตนในเวลาเดียวกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพการทำงาน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยในตะวันตกที่พบว่า การใช้นโยบายที่เข้มงวดขึ้นในการลงโทษทางวินัยอาจส่งผลในทางลบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจและอาจทำให้เกิดอคติ จนอาจนำไปสู่ประสิทธิภาพการทำงานที่ลดลงและพฤติกรรมเชิงลบของเจ้าหน้าที่ตำรวจเมื่อต้องประสบกับงานที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น (Harris & Worden, 2014; Reynolds et al., 2018; Reynolds & Helfers, 2018a; nolds & Hicks, 2015; Shane, 2012)

## 2. แนวทางแก้ไขการลงโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจที่เหมาะสมภายใต้กฎหมายปกครอง

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการตำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนมากต้องการให้ยกเลิกโทษกักขังและกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจสำหรับกลุ่มข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ระดับรองสารวัตรลงมา อีกทั้งการลงโทษทางวินัยสำหรับกลุ่มข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ระดับสารวัตรขึ้นไปและกลุ่มข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ระดับรองสารวัตรลงมาควรดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน เท่าเทียมกันและไม่เลือกปฏิบัติ เมื่อผู้วิจัยสอบถามถึงมาตรการทดแทนโทษกักขังและกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจพบว่ากลุ่มตัวอย่างได้เสนอมาตรการบำเพ็ญประโยชน์และการให้ทำงานล่วงเวลาแทนโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ ซึ่งดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) การบำเพ็ญประโยชน์ต่อสาธารณะ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้เหตุผลว่าการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์เป็นมาตรการที่เหมาะสมในการทดแทนโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ โดยให้เหตุผลว่าการทำงานบริการสังคมเป็นการกระตุ้นให้ผู้กระทำผิดวินัยตระหนักถึงความรับผิดชอบและมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อผู้อื่นและสังคมมากยิ่งขึ้น และสังคมย่อมเล็งเห็นว่าผู้กระทำผิดวินัยมีความสำนึกตัวและยังทำคุณประโยชน์ต่อผู้อื่น อีกทั้งผู้กระทำผิดวินัยได้พัฒนาตนเองในด้านความรู้ ทักษะ ความมีวินัย ตลอดจนรู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ เพื่อให้ผู้กระทำผิดวินัยได้ชดเชยความเสียหายที่ก่อขึ้นด้วยการทำงานที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อื่นและสังคม ซึ่งจากการสอบถามถึงประเภทกิจกรรมและจำนวนชั่วโมงในการบำเพ็ญประโยชน์ต่อสาธารณะ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ตัวอย่างประเภทงานและจำนวนชั่วโมงสำหรับการบำเพ็ญประโยชน์ต่อสาธารณะ

ประเภทงานบำเพ็ญประโยชน์ต่อสาธารณะ	จำนวนชั่วโมง
งานบริการทำความสะอาด อาทิเช่น 1) การทำความสะอาดบ้านพักคนชรา 2) การทำความสะอาดบ้านพักเด็กกำพร้า 3) การทำความสะอาดสถานที่ราชการอื่น ๆ	15 - 45 ชั่วโมง
งานบริการประชาชน อาทิเช่น 1) การให้ความรู้ทางกฎหมายและคำแนะนำฟรีแก่คู่ความที่ไม่มี ทนายความ 2) การให้ความรู้แก่ประชาชนในการป้องกันอาชญากรรม และการขอความช่วยเหลือเมื่ออาจตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม 3) การฝึกอบรมศิลปะการต่อสู้และการเอาตัวรอดเมื่อต้องประสบ อาชญากรรมซึ่งหน้า	15 - 45 ชั่วโมง
งานบริการส่วนราชการ อาทิเช่น การให้ความช่วยเหลือต่อเนติบัณฑิตยสภา สภานายความ ศาล หรือหน่วยงานราชการอื่น ๆ	15 - 45 ชั่วโมง

2) นอกจากนี้ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญยังแนะนำมาตรการให้ทำงานล่วงเวลาแทนโทษกักขังทางวินัย  
ข้าราชการตำรวจ โดยให้เหตุผลว่า ในขณะที่ข้าราชการตำรวจต้องโทษกักขังทางวินัยนั้น ข้าราชการตำรวจอื่น ๆ  
ที่สังกัดหน่วยงานเดียวกันหรือองค์กรเดียวกันกลับต้องประสบกับภาระงานที่เพิ่มขึ้น ข้าราชการตำรวจอื่น ๆ  
ต้องรับผิดชอบงานแทนข้าราชการตำรวจต้องโทษกักขังทางวินัยและต้องรับผิดชอบงานของตนในเวลาเดียวกัน ทำให้เกิด  
ความเหนื่อยล้าและความเครียดจากปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น ควรให้ข้าราชการตำรวจต้องโทษทางวินัยทำงานล่วงเวลา  
แทนโทษกักขังน่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่า โดยให้เพิ่มชั่วโมงทำงานแก่ข้าราชการตำรวจที่กระทำผิดวินัยขึ้นวันละ  
2 - 4 ชั่วโมงไปจนกว่าจะครบชั่วโมงตามโทษกำหนด วิธีการดังกล่าวเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระขององค์กรและทำให้งาน  
สำเร็จลุล่วงเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งจากการสอบถามถึงมาตรการให้ทำงานล่วงเวลาแทนโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ  
กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 ตัวอย่างมาตรการให้ทำงานล่วงเวลาแทนโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ

ประเภทงาน	จำนวนชั่วโมง
งานป้องกันปราบปราม อาทิเช่น 1) สายตรวจตระเวนออกตรวจตรารอบพื้นที่ของตนเอง 2) คอยเฝ้าดูและป้องกันปราบปรามตามจุดเสี่ยง	20 - 50 ชั่วโมง
งานสืบสวน อาทิเช่น 1) คอยสืบค้นหาตัวคนร้ายจากการสืบประวัติ 2) คอยสืบหาพยาน	20 - 50 ชั่วโมง

ประเภทงาน	จำนวนชั่วโมง
งานจรรยา อาทิ เช่น 1) การให้ความช่วยเหลือด้านจรรยาแก่ผู้ปกครอง นักเรียน และโรงเรียน 2) การให้ความสะดวกแก่โรงพยาบาลฉุกเฉิน	20 - 50 ชั่วโมง
งานธุรการ	20 - 50 ชั่วโมง

การบริหารจัดการดำเนินงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องมุ่งเน้นถึงวัตถุประสงค์ ความสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานทางด้านผลผลิตและผลลัพธ์ ยังต้องคำนึงถึงการให้บริการแก่ประชาชนซึ่งมีความต้องการและความคาดหวังต่อการได้รับบริการจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่สูงเพิ่มขึ้น อีกทั้งการลงโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังไม่มีบทสรุปที่แน่ชัดว่าก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงต้องคำนึงถึงกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการภายในองค์กรตำรวจ โดยดำเนินการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใสและหลักความเสมอภาค เมื่อสำนักงานตำรวจเข้านำหลักดังกล่าวมาใช้ในการบริหารจัดการให้ข้าราชการตำรวจมีความสำนึกถึงหลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบแล้ว ข้าราชการตำรวจย่อมกระทำความผิดวินัยน้อยลง

### สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

#### 1. ปัญหาการลงโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจภายใต้กฎหมายปกครอง

จากการศึกษาและเปรียบเทียบกฎหมายการลงโทษทางวินัยข้าราชการพบว่า มีกฎหมายการลงโทษกักขังเฉพาะข้าราชการทหาร และข้าราชการตำรวจเท่านั้น ในขณะที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการรัฐสภา และข้าราชการพลเรือน ไม่มีโทษกักขัง จากการสัมภาษณ์ข้าราชการตำรวจพบว่าปัญหาต่อโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจมีอยู่ 2 ประเด็นหลัก คือ โทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจไม่อาจทำให้ข้าราชการตำรวจบางคนปรับปรุงพฤติกรรมและนิสัยได้แท้จริง กล่าวคือ หลังจากได้รับโทษทางวินัยแล้ว ข้าราชการตำรวจบางคนยังกระทำความผิดวินัยซ้ำหรือกระทำความผิดวินัยอื่น ๆ จึงเกิดคำถามว่าโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจรวมถึงโทษกักขังสามารถส่งเสริมวินัยข้าราชการตำรวจได้จริงหรือไม่ นอกจากนี้ยังพบว่า โทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจก่อให้เกิดภาระงานที่เพิ่มขึ้นต่อข้าราชการตำรวจในองค์กร กล่าวคือ ในขณะที่ข้าราชการตำรวจต้องโทษกักขังทางวินัย ข้าราชการตำรวจอื่น ๆ ต้องรับผิดชอบงานแทนข้าราชการตำรวจต้องโทษกักขังทางวินัยและต้องรับผิดชอบงานของตนในเวลาเดียวกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพการทำงานที่ลดลง เนื่องจากการมีพฤติกรรมเชิงลบของข้าราชการตำรวจ สอดคล้องกับ Harris & Worden, 2014 ที่กล่าวว่า การลงโทษทางวินัยที่รุนแรงอาจทำให้เกิดอคติจนอาจนำไปสู่ประสิทธิภาพการทำงานที่ลดลงและพฤติกรรมเชิงลบของเจ้าหน้าที่ตำรวจเมื่อต้องประสบกับงานที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น

#### 2. แนวทางแก้ไขการลงโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจที่เหมาะสมภายใต้กฎหมายปกครอง

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการตำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนมากต้องการให้ยกเลิกโทษกักขัง และกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจสำหรับกลุ่มข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ระดับรองสารวัตรลงมา อีกทั้งการลงโทษทางวินัยสำหรับกลุ่มข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ระดับสารวัตรขึ้นไปและกลุ่มข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่

ระดับรองสารวัตรลงมาควรดำเนินการเท่าเทียมกันและไม่เลือกปฏิบัติ เนื่องจากโทษกักขังของข้าราชการตำรวจที่ใช้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลากว่า 90 ปีนั้น อาจเหมาะสมกับสถานการณ์ในยุคนั้น แต่ในปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ข้าราชการตำรวจเป็นผู้ที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงขึ้น มีความสำนึกในอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบมากขึ้น โทษกักขังอาจไม่สร้างคุณประโยชน์ต่อระเบียบวินัยของข้าราชการตำรวจ หรือไม่อาจขัดเกลาพฤติกรรมเสียได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยเกี่ยวกับตำรวจกล่าวว่าการลงโทษทางวินัยที่ยุติธรรมมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและทัศนคติของตำรวจอย่างยิ่ง (Helpers, Reynolds & Maskály, 2020; Carr & Maxwell, 2018; Donner et al., 2015) การสร้างความแบ่งแยกระดับชั้นของเจ้าหน้าที่จะเกิดผลเสียต่อองค์กรทั้งในแง่การลงโทษทางวินัย การปฏิบัติต่อองค์กร และประสิทธิภาพของการทำงาน อีกทั้งความไม่สามัคคีในองค์กร ดังนั้น สภาพแวดล้อมการทำงานขององค์กร และนโยบายขององค์กร เช่น การปฏิบัติทางวินัยและการกำหนดรูปแบบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ควรดำเนินการอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมกัน จะก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพขององค์กรตำรวจ (Caldero & Crank, 2011; Carr & Maxwell, 2018; Hass et al., 2015; Myhill & Bradford, 2013; Nix & Wolfe, 2016; Reynolds et al., 2018; Reuss-lanni, 1983; Stephens, 2011; Wolfe et al., 2018) เมื่อผู้วิจัยสอบถามถึงมาตรการทดแทนโทษกักขังและกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจพบว่ากลุ่มตัวอย่างได้เสนอมาตรการบำเพ็ญประโยชน์ และการให้ทำงานล่วงเวลาแทนโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ สอดคล้องกับการศึกษาเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจพบว่าสภาพแวดล้อมการทำงานขององค์กรและนโยบายขององค์กร เช่น การปฏิบัติทางวินัย การกำหนดรูปแบบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นมีความสำคัญเพื่อเพิ่มความเข้าใจและความรู้ต่อความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติต่อองค์กรและผลการปฏิบัติงาน ดังนั้น การพัฒนานโยบายและแนวปฏิบัติขององค์กรที่ดีจึงมีความสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (President's Task Force on 21st Century Policing, 2015)

### ข้อเสนอแนะ

#### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ควรออกระเบียบหรือกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการลงโทษอื่น ๆ ทดแทนโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคและคุณค่าทางศักดิ์ศรีระหว่างข้าราชการตำรวจชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อย

2) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตลอดจนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลวินัยของข้าราชการตำรวจ เช่น คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) สำนักงานจเรตำรวจ กองวินัย ควรจัดอบรมให้ความแก่ข้าราชการตำรวจในเรื่องแนวทางการลงโทษที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามหลักนิติธรรมเพื่อให้การลงโทษอยู่บนหลักเท่าเทียมและไม่เลือกปฏิบัติ

#### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) ผู้บริหารในหน่วยงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติทุกระดับต้องมีความใส่ใจและสร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้ใต้บังคับบัญชาในหน่วยของตน ส่งผลให้การบริหารงานเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่กระทำผิดวินัยเนื่องจากความเกรงใจต่อผู้บังคับบัญชา

2) ควรยกเลิกโทษกักขังและใช้การลงโทษสถานอื่นที่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพความผิดทางวินัย เพื่อสร้างความเสมอภาค ความเป็นธรรมและจัดการเลือกปฏิบัติในองค์กรของตำรวจ

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาค้างต่อไปควรศึกษามาตรการบำเพ็ญประโยชน์และการให้ทำงานล่วงเวลาแทนโทษกักขังทางวินัยข้าราชการตำรวจ ประเภทการบำเพ็ญประโยชน์และการให้ทำงานล่วงเวลาให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพความผิดทางวินัยข้าราชการตำรวจแต่ละประเภทให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

### เอกสารอ้างอิง

- กฎคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ อัตรာโทษ และการลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง กักขัง หรือตัดเงินเดือน พ.ศ. 2547. (14 ธันวาคม 2547). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 121 ตอนที่ 75ก. หน้า 30-31
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (14 พฤศจิกายน 2539). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนที่ 60ก. หน้า 1-14
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547. (23 ธันวาคม 2547). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 121 ตอนที่พิเศษ 79ก. หน้า 22-23
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547. (12 พฤศจิกายน 2547). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 121 ตอนที่พิเศษ 70ก. หน้า 33
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554. (11 พฤศจิกายน 2554). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 128 ตอนที่ 34ก. หน้า 8-14
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (25 มกราคม 2551). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 22ก. หน้า 1-25
- พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ. 2476. (20 สิงหาคม 2476). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 50. หน้า 473-479
- มานิต จุ่มปา. (2554). *กฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมยศ เชื้อไทย. (2557). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- Caldero, M. A., & Crank, J. P. (2011). *Police ethics: the corruption of noble cause*. Anderson Publishing.
- Carr, J. D., & Maxwell, S. R. (2018). Police officers 'perceptions of organizational justice and their trust in the public. *Police Practice and Research*, 19(4), 365–379. <https://doi.org/10.1080/15614263.2017.1387784>
- Donner, C., Maskály, J., Fridell, L., & Jennings, W. G. (2015). Policing and procedural justice: a state of-the-art review. *Policing*, 38(1), 153–172. <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-12-2014-0129>
- Harris, C. J., & Worden, R. E. (2014). The effect of sanctions on police misconduct. *Crime & Delinquency*, 60(8), 1258–1288. <https://doi.org/10.1177/0011128712466933>
- Helfers, R.C., Reynolds P. D. & Maskály, J. (2020) Prior discipline and performance among police officers: does organizational fairness matter? *Criminology, Criminal Justice, Law & Society*, 21 (3), 1-16

- Myhill, A., & Bradford, B. (2013). Overcoming cop culture? organizational justice and policeofficers' attitudes toward the public. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 36(2), 333–356. <https://doi.org/10.1108/13639511311329732>
- Nix, J., & Wolfe, S. E. (2016). Sensitivity to the Ferguson effect: the role of managerial organizational justice. *Journal of Criminal Justice*, 47, 12–20. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2016.06.002>
- President's Task Force on 21st Century Policing. (2015). *Final report of the President's Task Force on 21st Century Policing*. Office of Community Oriented Policing Service. Retrieved from [https://cops.usdoj.gov/pdf/taskforce/taskforce\\_finalreport.pdf](https://cops.usdoj.gov/pdf/taskforce/taskforce_finalreport.pdf)
- Reynolds, P. D., Fitzgerald, B. A., & Hicks, J. (2018). The expendables: a qualitative study of policeofficers' responses to organizational injustice. *Police Quarterly*, 21(1), 3–29. <https://doi.org/10.1177/1098611117731558>
- Reynolds, P. D., & Helfers, R. C. (2018a). Do disciplinary matrices moderate the effects of prior disciplinary actions on perceived organizational support (POS) among police officers? *International Journal of Police Science & Management*, 20(4), 272–283. <https://doi.org/10.1177/1461355718816718>
- Stephens, D. W. (2011). *Police discipline: a case for change*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice. Retrieved from <https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/wiener/programs/pcj/files/PoliceDisciplineACaseforChange.pdf>
- Wolfe, S. E., Rojek, J., Manjarrez, V. M., & Rojek, A. (2018). Why does organizational justice matter? uncertainty management among law enforcement officers. *Journal of Criminal Justice*, 54, 20–29. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2017.11.003>