

การเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรง  
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย\*

The Remedy for Damaged to Police Officers Who were  
Punished by Serious Indiscipline

ธนพล ปัญญาสาร (Tanapol Punyasarn)

นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สาขาวิชากฎหมายมหาชน

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Student, Master of Laws Program in Public Law, National Institute of Development  
Administration

**บทคัดย่อ**

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศึกษาว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรจะกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับผลกระทบอย่างไร โดยการศึกษาได้แบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการศึกษาแนวความคิดพื้นฐานและทฤษฎีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการเยียวยาความเสียหาย ส่วนที่สองเป็นการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการเยียวยาความเสียหายจากการลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระหว่างคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ผลการศึกษาพบว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมได้รับความเสียหาย ทั้งที่เป็นตัวเงินและมีชื่อตัวเงินหรือเสียหายสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น จึงเกิดปัญหาว่าจะเยียวยาความเสียหายอย่างไร ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบที่กำหนดวิธีการและรายละเอียดใน

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “การเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย: ศึกษากรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ”

This article is one of the part of thesis, “The Remedy for Damaged to Government Officials Who were Punished by Serious Indiscipline: Royal Thai Police”

## ธนพล ปัญญาสาร

การเยียวยาความเสียหายที่ชัดเจน เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่นั้นครอบคลุมเฉพาะกรณีที่มีคำสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนเท่านั้น เช่น มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เป็นต้น ทำให้รัฐไม่สามารถสร้างหลักประกันความเป็นธรรมที่มีความแน่นอนชัดเจนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และการเยียวยาความเสียหายที่มีลักษณะเป็นการเยียวยาเป็นรายกรณีไป ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวนี้ คงมีเพียงร่างระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์และผู้ร้องทุกข์เท่านั้น ดังนั้น การที่จะเยียวยาความเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น นอกจากจะนำการเยียวยาความเสียหายของต่างประเทศมาเป็นแนวทางแล้ว จะต้องคำนึงถึงสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษควรได้รับ ก่อนที่บุคคลดังกล่าวจะถูกลงโทษโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการมีกฎหมายรองรับในเรื่องนั้นๆ ด้วย จึงขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ 1) การตรากฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย 2) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจควรดำเนินการออกกฎ ก.ตร. เพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**คำสำคัญ:** คำสั่งทางปกครอง, การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง, วินัย, การเยียวยา

### Abstract

The purpose of this research is to study a topic of remedy the damaged police officers who were punished by indiscipline by the Royal Thai Police. And also The Royal Thai Police would formulate the rules and procedures of how to assist those officials. The study is divided into two parts. First part is the basic concept and theory of the administrative orders, the revocation of administrative orders and the remedies for the damaged. The second part is a comparative study between The Merit System Protection Commission and The Police Commission about the procedures of the remedies for the damaged by serious indiscipline punishment. The results are whether the government officials who were punished by serious discipline orders,

were damaged in the form of pecuniary or non-pecuniary, or forfeit certain rights which may cause damage to government officials. The problem is how to recover them. At present day, there are no specific laws or regulations for the clear details of these remedy procedures to be applicable. Due to the applicable rules cover suspended or dismissed order only such as section 95 of The National Police Act 2547. So the government could not ensure fairness to the government officials. Moreover, the unfair discrimination is unfair treat, treat individually, not cover whole department. The provisions of law or regulations, is still only a Merit System Protection Commission's draft regulation to remedies for damage that appellant and the complainant. In order to recover the damaged the government officials, other than obtaining other remedies from other countries as the guidelines, also considering the rights of the government officials before receiving the punishment order including the suitability of their status. The law which certified such principle should be made. It was recommended that 1) to legislate the government officials who were punished by serious indiscipline 2) The Police Commission should establish institute regulations to fix the problem for the implementation of remedies for damaged police officials.

**Keywords:** Administrative order, Revocation, Discipline, Remedy

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลสัมฤทธิ์นั้น รัฐจำเป็นต้องอาศัยกลไกหรือเครื่องมือสำคัญหลายประการ โดยหนึ่งในนั้น คือ บุคลากรของรัฐ ซึ่งสามารถจำแนกได้หลายประเภท ได้แก่ ข้าราชการอันเป็นบุคลากรกลุ่มใหญ่ และเจ้าหน้าที่อื่นๆ อีกหลายประเภท ซึ่งการเป็นข้าราชการก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์หลายประการ แต่ขณะเดียวกันข้าราชการก็ต้องเคารพต่อหน้าที่ของตน เช่น ไม่ละทิ้งหน้าที่ราชการ ไม่ทุจริตหรือประพฤติให้เสื่อมเสียต่อเกียรติ เป็นต้น ฉะนั้นหากมีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือความบกพร่องต่อหน้าที่ต่างๆ จะก่อให้เกิดความผิดทางวินัยอันเป็นเหตุให้ถูกดำเนินการทางวินัยได้ (พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, 2559, หน้า 17-18)

## ธนพล ปัญญาสาร

การลงโทษทางวินัย โดยลักษณะทั่วไปแล้วเป็นการลงโทษเพื่อรักษาเสถียรภาพของกฎเกณฑ์ในกลุ่มกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งในสังคมเป็นสำคัญ กล่าวคือ การลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการในเชิงปราบปรามมาตรการหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในสถาบันสังคม และเป็นมาตรการที่ทำให้สถาบันสังคมดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงกลุ่มกิจกรรมหนึ่งในสังคมที่มีความสำคัญนั่นก็คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรมที่ไม่อยู่ในสังกัดกระทรวงใดๆ ถือเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ มีกำลังพลจำนวนมาก มีภารกิจหลากหลายลักษณะให้ต้องปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนความมั่นคงของราชอาณาจักร และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามจุดมุ่งหมายของแต่ละภารกิจ จึงจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบภายใน โดยกำหนดเป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีแบบแผนอย่างเดียวกัน ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ วินัยตำรวจ

ข้าราชการตำรวจ ต้องถือและปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และจรรยาบรรณของตำรวจตามที่กำหนดใน กฎ ก.ตร. และต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติโดยเคร่งครัด หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้าราชการตำรวจผู้นั้นต้องถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการตำรวจผู้ถูกดำเนินการทางวินัย ดังนั้นคำสั่งลงโทษทางวินัย จึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อันเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐ โดยมีองค์การตุลาการ คือ ศาลปกครองมาใช้อำนาจควบคุม ตรวจสอบว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ อันเป็นคดีที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและความผิดทางวินัย

ในปัจจุบันข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงและศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษในประเด็นต่างๆ ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง คือ กรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษข้าราชการ ต่อมาข้าราชการผู้นั้นได้ยื่นฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่าพฤติการณ์และการกระทำยังไม่เป็นความผิดวินัยร้ายแรง คำสั่งลงโทษจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประเด็นที่สอง คือ เป็นกรณีเดียวกันแต่ศาลปกครองพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่ากระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งลงโทษจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อศาลปกครองได้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง (คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก) เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตั้งสองกรณีข้างต้นโดยคดีถึงที่สุดแล้ว และคำพิพากษากำหนดให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ส่วนราชการออกคำสั่ง ในกรณีนี้ย่อมต้องถือว่า ข้าราชการรายดังกล่าวมีฐานะเป็นข้าราชการต่อเนื่องตลอดมาเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อน

จากกรณีดังกล่าว เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลปกครองได้เพิกถอนคำสั่งนั้นแล้ว รัฐในฐานะที่ทำให้ข้าราชการผู้ถูกดำเนินการทางวินัยดังกล่าวต้องได้รับความเสียหาย และถูกระทบสิทธิหรือเสียสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดที่ควรจะได้รับ ไม่ว่าจะเป็สิทธิที่จะได้รับเงินเดือนในระหว่างที่ไม่ได้มาปฏิบัติราชการในช่วงเวลานั้น การเลื่อนขึ้นเงินเดือน รวมไปถึงผลกระทบทางด้านจิตใจ เกิดความอับอาย เสียชื่อเสียงและเกียรติยศ ขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน เป็นต้น และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น รัฐหรือฝ่ายปกครองจึงมีภาระหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเยียวยาความเสียหายให้แก่ข้าราชการผู้ถูกดำเนินการทางวินัยให้เสมือนหนึ่งว่าไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ กำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการตำรวจหรือ ก.ตร.” และด้วยเหตุดังกล่าวนี้ เมื่อข้าราชการตำรวจผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมสามารถเยียวยาความเสียหายได้ 2 วิธี คือ การเยียวยาภายในฝ่ายปกครองหรือ ก.ตร. และการเยียวยาภายนอกโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

แต่อย่างไรก็ตาม การเยียวยาความเสียหายทั้งสองวิธีข้างต้น ยังไม่เพียงพอที่จะเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการตำรวจได้ จากหลายกรณีที่ปรากฏให้เห็นชัดว่าเมื่อ ก.ตร. หรือศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและความผิดทางวินัย ได้มีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาให้เยียวยาข้าราชการตำรวจผู้ได้รับความเสียหายแล้ว แม้ว่าท้ายที่สุดข้าราชการตำรวจผู้ได้รับความเสียหาย จะได้รับการพิจารณาให้ชนะคดีก็เป็นเพียงในทางนิตินัยเท่านั้น หากแต่ในทางพฤตินัยนั้น อาจกล่าวได้ว่าผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวกลับเป็นเสมือนผู้ได้รับเคราะห์ที่ต้องสูญเสียโอกาสในชีวิตและความก้าวหน้าในอาชีพราชการ

ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการตำรวจและเป็นการสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ข้าราชการตำรวจ ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลและหาแนวทาง

ธนพล ปัญญาสาร

ที่ได้จากการศึกษาไปประกอบการพิจารณา เพื่อผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีทางกฎหมายในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการเยียวยาความเสียหาย
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในการเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
3. เพื่อหาแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายในกรณีดังกล่าว

### วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำราทางวิชาการ วารสาร งานวิจัย บทความ คำพิพากษาของศาล ตั๋วบทกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมถึงข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้

### ผลการวิจัย

จากการศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีทางกฎหมายในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จะเห็นได้ว่า “คำสั่งทางปกครอง” นั้น ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระทำทางปกครอง ซึ่งหมายถึงผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายปกครอง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2545, หน้า 132) และนับได้ว่าเป็นรูปแบบการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีความสำคัญมากที่สุดและเป็นรูปแบบการกระทำที่เจ้าหน้าที่ใช้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับการตามกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นที่จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่จะตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

ในแต่ละวันเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจสั่งการในลักษณะที่เป็นคำสั่งทางปกครองมากมาย ซึ่งรวมถึงการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการด้วย ทั้งนี้ การออกคำสั่งทางปกครองนั้นต่อผูกพันกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยจะต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครอง คือ การควบคุมภายใน โดยผู้บังคับบัญชากับการอุทธรณ์ภายในหน่วยงาน และการควบคุมภายนอกโดยฝ่ายตุลาการ

สำหรับการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ในช่วงก่อนที่ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น ยังไม่มีแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครองที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพราะในการแบ่งประเภทของกฎหมายนั้นไม่มีประเภทใดที่จะถือว่าเป็นกฎหมายปกครองเลย จนกระทั่งภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครองเริ่มชัดเจน เนื่องจากในทางวิชาการได้มีการแบ่งประเภทกฎหมายเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ซึ่งนักวิชาการผู้ที่ได้กล่าวถึงการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองไว้เป็นคนแรกของไทย คือ ขุนประเสริฐสุภมาตรา (จรรยา จันทรสุมบุรณ์) โดยการอธิบายดังกล่าวได้สอดคล้องกับแนวความคิดว่าด้วยการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันนี (ขุนประเสริฐ สุภมาตรา, 2481, หน้า 42-46) ดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้ที่ใช้สิทธิที่จะยกเลิก ได้แก่ เจ้าพนักงานผู้กระทำการนั้นเองหรือเจ้าพนักงานที่อยู่เหนือขึ้นไป โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ร้องเรียนหรือร้องทุกข์ เป็นต้น

ประการที่สอง สิทธิในการยกเลิกนั้นย่อมมีกฎเกณฑ์ กล่าวคือ เมื่อการกระทำที่เกี่ยวกับการตั้งหน้าที่หรือก่อภาระหรือจำกัดเสรีภาพของเอกชนแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ยกเลิกได้เมื่อมีเหตุสมควร โดยต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ของมหาชนและผลประโยชน์ของเอกชน

ประการสุดท้าย เรื่องผลแห่งการยกเลิก คือ การกระทำใดในทางปกครองซึ่งได้ถูกยกเลิกแล้วก็เท่ากับว่ามีข้อบกพร่องอยู่ในตัว จึงควรจะต้องถือว่าไม่มีผลมาตั้งแต่ที่แรกที่เกิดการกระทำเช่นนั้น

ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อมีกรณีที่ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น แม้แต่ในส่วนของคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจเกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนรวมได้ หากว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายภายหลังที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นเปลี่ยนแปลงไป ฉะนั้น คำสั่งทางปกครองแม้จะชอบด้วยกฎหมายก็อาจถูกเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกผลของคำสั่งทางปกครองได้ เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม แต่หลักเกณฑ์ที่จะเพิกถอนย่อมต้องเคร่งครัดไปในลักษณะหนึ่ง เพราะคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่ชอบด้วยกฎหมาย มิได้มีข้อบกพร่องที่ไม่สมบูรณ์แต่อย่างใด ดังนั้นไม่ว่าคำสั่งทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม อาจมีการเพิกถอนได้เสมอ

เมื่อนำหลักการข้างต้นมาวิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ถือว่าทรัพยากรบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด (มาลินดา เทวาพิทักษ์, 2556, หน้า 20) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงสิทธิข้าราชการตำรวจ เพราะความสำเร็จหรือประสิทธิภาพของการบริหารราชการในแต่ละหน่วยงานจะเป็นอย่างไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับคุณภาพของ “ข้าราชการ” ฉะนั้น หากข้าราชการดังกล่าวมีหลักประกันความมั่นคงในอาชีพราชการที่จะไม่ถูกลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการก่อกวนแก่งแย่งให้ออกจากราชการโดยไม่มี ความผิดแล้ว ย่อมจะทำให้การทำงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการทั้งหลายเป็นไปโดยมี ประสิทธิภาพ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการจำเป็นจะต้องมีเครื่องมือที่สำคัญ กล่าวคือ “วินัย” มาเป็นตัวกำกับกับการปฏิบัติงานของข้าราชการทั้งหลายให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่ในการลงโทษทางวินัยนั้น ถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย เพราะฉะนั้น รัฐจึงต้องเข้ามารับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับข้าราชการผู้นั้น หากปรากฏว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ซึ่งได้แก่ การชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย รวมทั้งค่าเสียหายอย่างใดๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมเท่าที่จะสามารถทำได้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2548, หน้า 325) เป็นต้น

ดังนั้น การเยียวยาความเสียหายจะเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรมเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจน โดยจะต้องคำนึงถึงสิทธิของข้าราชการผู้อื่นที่สุจริตและต้องสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งก็คือความเท่าเทียมกันของสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ได้มีบทบาทปฏิบัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ศูนย์ศึกษาคติปกครองสำนักวิจัยและวิชาการ, 2548, หน้า 1) มาพิจารณาประกอบในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอผลการวิจัยโดยสรุป ดังนี้

#### 1. หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจน

จากการศึกษากระบวนการเยียวยาความเสียหายในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ. และ



พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ประกอบกฎ ก.ตร. พบว่า ในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการเยียวยาความเสียหายให้แก่ข้าราชการตำรวจในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ กล่าวคือ เมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและได้มีคำสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งในระดับเดียวกันที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นแล้ว สิทธิประโยชน์ต่างๆ ซึ่งข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษดังกล่าวมีสิทธิจะได้รับก่อนที่จะถูกคำสั่งลงโทษออกจากราชการนั้น มีการดำเนินการเพื่อเยียวยาความเสียหายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักในการเยียวยาความเสียหายที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้กลับคืนสู่สถานะเดิมหรือใกล้เคียงเดิมมากที่สุด เสมือนหนึ่งไม่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงดังกล่าว

สำหรับสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว คือ การขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนในการเยียวยาความเสียหายให้กับข้าราชการในกรณีที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากพิจารณาตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะเห็นได้ว่ามีเพียงบทบัญญัติในมาตรา 95 ที่สำนักงานตำรวจเข้านำมาปรับใช้กับกรณี ที่มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องที่มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชามีคำสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน แล้วผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่า ผู้นั้นไม่มีการกระทำผิดหรือมีการกระทำผิดแต่ไม่ถึงกับถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ผู้วิจัยเห็นว่าการนำมาตราดังกล่าวมาปรับใช้กับการแก้ไขปัญหานี้ ยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนโดยจะพิจารณาได้จากบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดเฉพาะแต่การกลับเข้ารับราชการ ส่วนสิทธิประโยชน์อื่นๆ เช่น เงินเดือน เงินอื่นที่จ่ายเป็นรายเดือนและเงินช่วยเหลืออย่างอื่น ให้จ่ายเงินดังกล่าวตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น

ดังนั้น ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนในการเยียวยาความเสียหายดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อการดำเนินการเยียวยาสิทธิประโยชน์ประการต่างๆ แก่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจ่ายเงินเดือนและการเลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ประการสำคัญในการพิจารณาแต่งตั้งยศสูงขึ้นของข้าราชการตำรวจ และจากปัญหาดังกล่าวยังส่งผลให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษต้องสูญเสียโอกาสเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงในการที่ตนถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ในปัจจุบันมีการพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2558) ซึ่งได้กำหนดให้เพิ่มความเข้มงวด มาตรา 68/1 คือ “ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น เพื่อเป็นการเยียวยาให้ข้าราชการตำรวจ ได้รับเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งที่เหมาะสมและเป็นธรรม ก.ตร. อาจกำหนดให้ข้าราชการตำรวจได้รับการเยียวยาโดยให้ได้รับเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งตามที่เห็นสมควรเป็นกรณีๆ ไปก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกฤษฎีกา”

นอกจากนี้ ยังมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 44/2558 เรื่องการแก้ไข ปัญหาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ ซึ่งได้กำหนดให้เพิ่มความเข้มงวด มาตรา 105/1 คือ “ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งในเรื่องใด ให้เป็นหน้าที่ของ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ ก.ตร. หรือ ก.ต.ช. แล้วแต่กรณี ในการสั่งการตามสมควรเพื่อเยียวยาและ แก้ไขหรือดำเนินการตามที่เห็นสมควร” รวมไปถึงการกำหนดให้ ก.ตร. ดำเนินการออกกฎ ก.ตร. เพื่อปฏิบัติตามคำสั่งนี้ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่คำสั่งดังกล่าวใช้บังคับ

แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวมาข้างต้นนั้นก็ยังไม่สามารถที่จะ แก้ไขปัญหาหรือสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกลดโทษทางวินัยร้ายแรง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ และด้วยเหตุดังกล่าวการเยียวยาสิทธิประโยชน์ต่างๆ จึงต้องอาศัย บทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเยียวยาไว้โดยเฉพาะ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติ กฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน พบว่า คงมีเพียง “ร่างระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกระงับและผู้ร้องทุกข์ พ.ศ. ...” เท่านั้น ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเยียวยาความเสียหายไว้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสามารถนำมาพิจารณาเปรียบเทียบเพื่อกำหนด เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการเยียวยาความเสียหายในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาร่างระเบียบ ก.พ.ค. ดังกล่าวเพื่อนำข้อมูล และแนวทางการแก้ไขปัญหาในการเยียวยาความเสียหายที่ได้จากการศึกษาไปประกอบการ พิจารณาเพื่อผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

## 2. ขอบเขตในการกำหนดค่าบังคับ

นอกจากปัญหาตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ยังมีปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตในการกำหนด ค่าบังคับให้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง กล่าวคือ มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขตในการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองไว้ใน 5 กรณี ได้แก่ การสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน

เป็นต้น ประกอบกับการใช้อำนาจของศาลปกครองนั้น ศาลจะชี้ขาดได้บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่แน่ชัดว่าการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร แต่จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ส่งผลให้การดำเนินการเยียวยาโดยศาลปกครองนั้นคงมีเพียงการสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการกำหนดค่าเสียหายในกรณีที่มีคำขอในเรื่องค่าเสียหายมาพร้อมกับคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากในคำพิพากษาศาลปกครองที่พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งและให้คืนสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดี ฟังได้เสมือนหนึ่งไม่มีคำสั่งปลดหรือไล่ออกจากราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.6/2553)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ให้แก่ข้าราชการตำรวจผู้ชนะคดี กล่าวคือ เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการคืนสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีฟังได้ เสมือนหนึ่งไม่มีคำสั่งปลดหรือไล่ออกจากราชการ จึงมีปัญหว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเสียหายจะต้องดำเนินการเยียวยาความเสียหายอย่างไร จากปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ข้าราชการตำรวจผู้ฟ้องคดีแต่ละรายได้รับการพิจารณาเพื่อดำเนินการให้สิทธิประโยชน์ประการต่างๆ ไม่เท่าเทียมกันหรือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และจากข้อจำกัดของขอบเขตในการกำหนดค่าบังคับ ส่งผลให้ในบางคดีศาลปกครองได้พิจารณาไปถึงการเยียวยาสหสิทธิประโยชน์ที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องพิจารณาเพื่อเยียวยาให้แก่ผู้ฟ้องคดี เช่น เมื่อการพ้นจากหน้าที่ราชการดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการสมัครใจและไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่ถูกลงโทษ ผู้บังคับบัญชาจึงต้องเยียวยาความเสียหายเสมือนหนึ่งว่าผู้ฟ้องคดีนั้นไม่เคยถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ย้อนหลังในช่วงที่ถูกไล่ออกจากราชการจนถึงวันที่มีคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการโดยมีเหตุผลเป็นกรณีพิเศษเป็นการเฉพาะราย ตามข้อ 18 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.584/2556) ในขณะที่คดีอื่นๆ ศาลจะมีเพียงการให้ข้อสังเกตในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาทั้งหลายข้างต้นนั้น มีสาเหตุประการสำคัญก็คือ การไม่มีกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเยียวยาความเสียหายในกรณีดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ทำให้การดำเนินการเยียวยาสหสิทธิประโยชน์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องดำเนินการคืนสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีฟังได้ ต้องอาศัยบทบัญญัติมาตรา 95 แห่ง

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาแก้ไขปัญหา ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่า มีปัญหาในเรื่องการพิจารณาเพื่อเยียวยาสิทธิประโยชน์ที่เป็นไปโดยไม่มีมาตรฐาน เช่น ในเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยอ้างเหตุผลที่ว่า “ผู้ถูกลงโทษไม่ได้อยู่ปฏิบัติราชการ หรือไม่มีผลการปฏิบัติราชการ” จึงไม่อาจพิจารณาให้มีการเลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการได้ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในข้อ 5, ข้อ 6 และข้อ 7 ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2556 โดยมีได้มีการพิจารณาตามข้อ 17 ของกฎ ก.ตร. ดังกล่าวนั้น ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ในกรณีที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ทั่วไป (พอเทียบเคียงได้กับข้อ 18 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 หรือกรณีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.584/2556) เป็นต้น

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายข้างต้น เพื่อให้การเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการตำรวจมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจน ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการดำเนินการของหน่วยงานภายในฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการคืนสิทธิที่จะมีความชัดเจนและไม่เกิดปัญหา อีกทั้งยังจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการที่มีความถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรกำหนดให้มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. การตรากฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, กฎ ก.พ., กฎ ก.ตร. รวมไปถึงระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเสียหายในกรณีดังกล่าวยังขาดความแน่นอนชัดเจน ส่งผลให้การดำเนินการเยียวยาความเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานภายในฝ่ายปกครองจะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อดำเนินการเยียวยาความเสียหายเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งจะเห็นได้ว่า หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีดังกล่าวขาดประสิทธิภาพและอาจเกิดความไม่เป็นธรรมกับข้าราชการได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตราพระราชบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างมาตรฐานให้หน่วยงานภายในฝ่ายปกครอง

ต่างๆ สามารถนำไปปฏิบัติหรือใช้บังคับในการเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ เช่น การตรา “พระราชบัญญัติเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการซึ่งออกจากราชการโดยคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการ แล้วได้รับการพิจารณายกเลิก เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น พ.ศ. ...” โดยจะต้องประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์สำคัญดังต่อไปนี้

(1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับความเสียหาย

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใดบ้างที่จะถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับความเสียหาย” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร หรือข้าราชการตำรวจ ซึ่งผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือสั่งให้ออกจากราชการ แล้วแต่กรณี และในการนี้อาจจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วยว่า “หน่วยงานภายในฝ่ายปกครอง” หมายความว่า หน่วยงานที่ผู้ได้รับความเสียหายสังกัด ตลอดจนมีการกำหนดว่า “ผู้บังคับบัญชา” หมายความว่า ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการผู้ได้รับความเสียหาย ตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการประเภานั้น

ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเป็นธรรมตามหลักความเสมอภาคให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่างๆ และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดในการเยียวยาความเสียหายจากกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐ

(2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าสิทธิประโยชน์ประการใดบ้างที่ผู้ได้รับความเสียหายพึงจะได้รับเพื่อที่จะเป็นการเยียวยาความเสียหายตามพระราชบัญญัตินี้ โดยในการเยียวยาตามสิทธิแต่ละประการนั้น จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะให้เป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในกรณีปกติทั่วไป ซึ่งอาจแบ่งสิทธิประโยชน์ต่างๆ ออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง คือ สิทธิประโยชน์ที่หน่วยงานภายในฝ่ายปกครองต้องดำเนินการให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย ได้แก่ เงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน เงินบำเหน็จบำนาญ การแต่งตั้งยศ และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น

ประเภทที่สอง คือ สิทธิประโยชน์ที่ผู้ได้รับความเสียหายต้องยื่นคำร้องให้มีการเยียวยา ได้แก่ ค่าเสียหาย และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอุทธรณ์หรือฟ้องคดี เป็นต้น

(3) หลักเกณฑ์ในการดำเนินการเยียวยา

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าหน่วยงานหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะดำเนินการเยียวยาสิทธิประโยชน์แต่ละประการอย่างไร เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นการลดขั้นตอนในการเยียวยาความเสียหาย ส่งผลให้การเยียวยาความเสียหายเป็นไปอย่างรวดเร็วและเกิดความเป็นธรรมกับผู้ได้รับความเสียหายจากกรณีดังกล่าว เพราะมีการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติอย่างเดียวกันและการดำเนินการโดยหน่วยงานหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเดียวกัน

(4) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของหน่วยงานหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของหน่วยงานหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบว่าจะให้หน่วยงานใดเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหายและต้องประกอบไปด้วยบุคคลใดบ้าง ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งคณะกรรมการเยียวยาความเสียหายกลางขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและดำเนินการเยียวยาความเสียหาย โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยตัวแทนจากข้าราชการประเภทต่างๆ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างคณะกรรมการด้วยกัน และจะเป็นการผสมผสานประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเภทต่างๆ

(5) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

เป็นการกำหนดในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหาย เช่น ติความหรือวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ วินิจฉัยอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับการไม่ดำเนินการเยียวยาหรือการดำเนินการเยียวยาล่าช้าเกินสมควรตามพระราชบัญญัตินี้ อำนาจในการออกคำสั่งให้หน่วยงานภายในฝ่ายปกครองของข้าราชการผู้ได้รับความเสียหายดำเนินการเยียวยาความเสียหาย รวมไปถึงการออกกฎหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเสียหายเพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติของหน่วยงานภายในฝ่ายปกครอง เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวต้องถูกจำกัดไว้เฉพาะแต่เพียงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อเยียวยาความเสียหายในกรณีที่มีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงเท่านั้น โดยมีให้ก้าวล่วงไปถึงการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานภายในฝ่ายปกครอง และในคำสั่งที่ให้หน่วยงานภายในฝ่ายปกครองดำเนินการเยียวยาความเสียหายนั้นจะต้องระบุถึงสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองอีกชั้นหนึ่ง

2. การออกกฎ ก.ตร. เพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการตำรวจจากการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีที่ไม่สามารถตรากฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 44/2558 เรื่องการแก้ไขปัญหการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจในข้อ 5 ซึ่งได้กำหนดให้ ก.ตร. ดำเนินการออกกฎ ก.ตร. เพื่อปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น คณะกรรมการข้าราชการตำรวจหรือ ก.ตร. จึงควรออกเป็นกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการตำรวจซึ่งออกจากราชการโดยคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการ แล้วได้รับการพิจารณายกเลิก เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น พ.ศ. ... โดยอย่างน้อยจะต้องมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) หลักเกณฑ์ของข้าราชการตำรวจที่อยู่ในบังคับของกฎ ก.ตร. นี้

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดที่อยู่ในบังคับตามกฎ ก.ตร. ดังกล่าว เช่น ข้าราชการตำรวจซึ่งออกจากราชการโดยคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการ ซึ่งได้อุทธรณ์ต่อ ก.ตร. และ ก.ตร. ได้มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัย ไม่ว่าจะชั้นสัญญาบัตรหรือชั้นประทวน เป็นต้น

(2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าสิทธิประโยชน์ประการใดบ้างที่ผู้ได้รับความเสียหายพึงจะได้รับเพื่อที่จะเป็นการเยียวยาความเสียหายตามกฎ ก.ตร. นี้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะให้เป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 หรือกฎ ก.ตร. ในกรณีปกติทั่วไป ได้แก่ เงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน เงินบำเหน็จบำนาญ การแต่งตั้งยศ และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และอาจรวมไปถึงค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ เป็นต้น

(3) หลักเกณฑ์ในการดำเนินการเยียวยา

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ ก.ตร. ต้องดำเนินการเยียวยาสิทธิประโยชน์ประการต่างๆ แก่ข้าราชการตำรวจตามหลักเกณฑ์ในกฎ ก.ตร. นี้ เพื่อให้แนวทางการปฏิบัติการเยียวยาความเสียหายเป็นไปอย่างมีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ เช่น ในการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายสำหรับข้าราชการตำรวจผู้อยู่ในบังคับของกฎ ก.ตร. นี้ หรือการแต่งตั้งยศสูงขึ้นสำหรับข้าราชการตำรวจผู้อยู่ในบังคับของกฎ ก.ตร. นี้ เป็นต้น

## ธนพล ปัญญาสาร

นอกจากข้อเสนอแนะดังกล่าว เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมและเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการเยียวยาความเสียหาย ศาลปกครองควรพัฒนาในเรื่องมาตรฐานในการกำหนดความเสียหายควบคู่ไปกับการตรากฎหมายหรือการออกกฎ ก.ตร. ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยพัฒนาการกำหนดแนวทางในการพิจารณาให้ค่าเสียหายทางจิตใจ ตามเงื่อนไขของกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ซึ่งต้องกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยว่าความเสียหายทางจิตใจที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องมีความเหมาะสมเพียงพอด้วย เพื่อไม่ให้ขอบเขตของการเยียวยากว้างเกินไป จนก่อให้เกิดการฟ้องคดีโดยไม่มีเหตุผลหรือเป็นกรณีที่กล่าวกันว่าตนได้รับความเสียหายทางจิตใจแล้วยื่นฟ้องคดี ทั้งนี้ ในเรื่องการเยียวยาความเสียหายทางด้านจิตใจศาลยุติธรรมได้มีการวินิจฉัยกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเป็นผลสืบเนื่องจากการกระทำละเมิดให้กับผู้ถูกละเมิดมาเป็นเวลานานแล้ว

อนึ่ง หากมิได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่ว่าจะเกิดจากกรณีใดๆ ก็ตามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นย่อมจะต้องเสียขวัญและกำลังใจ ตลอดจนได้รับผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่และชีวิตความเป็นอยู่ตามปกติ และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายได้กำหนดไว้เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายแล้ว ย่อมจะพบกับปัญหาทางกฎหมายดังที่ได้กล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่ได้รับการเยียวยาอย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะวิธีการในการแก้ไขปัญหาในการเยียวยาความเสียหาย โดยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหากได้มีการนำข้อเสนอแนะข้างต้นไปปรับใช้แล้ว ย่อมจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับความเสียหายได้รับการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพและได้กลับคืนสู่สถานะเดิมหรือใกล้เคียงสถานะเดิมได้มากที่สุด เสมือนหนึ่งไม่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงจะเรียกได้ว่าเป็นการเยียวยาความเสียหายที่ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมอย่างแท้จริง



### รายการอ้างอิง

- ขุนประเสริฐ ศุภมาตรา. (2481). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2548). *คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พัฒนพงศ์ อมรวัฒน์. (2559). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- มาลินดา เทวาพิทักษ์. (2556). *มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคล*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2545). *“การกระทำทางปกครอง” รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย.
- ศูนย์ศึกษาคดีปกครองสำนักวิจัยและวิชาการ. (2548). *หลักความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.