

บทที่ 6

ปัญหาการอุทธรณ์และร้องทุกข์

สิทธิในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการนั้นถือว่าเป็นหลักประกันอันสำคัญของข้าราชการ จากการใช้อำนาจหน้าที่อันมิชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชา รวมทั้งการถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยอันมิชอบ แต่โดยเหตุที่หลักเกณฑ์วิธีการตลอดจนแนวความคิดว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนกับข้าราชการตำรวจนั้น มีความแตกต่างเป็นอย่างยิ่ง แม้จะปรากฏว่าในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521¹ จะบัญญัติให้อนุโลมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยมาใช้กับข้าราชการตำรวจด้วยก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะงานการปกครองบังคับบัญชาและการบริการงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือน ดังนั้นในการอุทธรณ์และร้องทุกข์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย จึงมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะเรื่องการร้องทุกข์นั้น ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจเป็นการเฉพาะแล้ว² จึงไม่นำเรื่องร้องทุกข์ในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจด้วย³ สำหรับการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยตำรวจ พ.ศ. 2477 ให้หมายความรวมถึง การร้องทุกข์เกี่ยวกับการลงทัณฑ์ทางวินัยด้วย แตกต่างจากการร้องทุกข์ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงจะใช้สิทธิร้องทุกข์ได้ ทำให้เกิดความสับสนระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งนำมา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 60, 61

2 พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มาตรา 21 - 30

3 พระราชบัญญัติข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 56

บังคับใช้กับข้าราชการตำรวจกับการร้องทุกข์เกี่ยวกับการลงทัณฑ์ทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจนั้นจะมีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร ซึ่งจะได้ศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดต่อไป

6.1 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ในการลงโทษวินัยของข้าราชการตำรวจ

ก. การอุทธรณ์

สำหรับข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ในมาตรา 55 บัญญัติไว้ให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการในกรณีตามมาตราต่าง ๆ ที่ไม่ใช้การกระทัณฑ์ทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ได้ และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจมาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระทัณฑ์ทางวินัยไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้อุทธรณ์ได้ไว้โดยเฉพาะ แต่ในบทเฉพาะกาลตามมาตรา 61 บัญญัติไว้ว่าในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477ให้นำบทบัญญัติในหมวด 4 หมวด 5 และหมวดที่ 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาบังคับใช้ในเรื่องวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ และการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม โดยให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ฯลฯ ซึ่งในขณะนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ยังไม่ได้แก้ไขและในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้แต่อย่างใด

ดังนั้น การอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจในปัจจุบัน จึงเป็นเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีสิทธิอุทธรณ์ได้ดังนี้

- 1) ถูกสั่งลงโทษทางวินัย
- 2) ถูกสั่งให้ออกจากราชการจากสาเหตุต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ที่ไม่ใช้การถูกลงโทษทางวินัย

ข. การร้องทุกข์

การร้องทุกข์สำหรับข้าราชการตำรวจ ตามมาตรา 56 แห่งพระ-

ราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 บัญญัติไว้ว่า การร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ และตามบทเฉพาะกาลมาตรา 61 มีได้บัญญัติไว้หน้าบทบัญญัติในหมวด 6 ว่าด้วยการร้องทุกข์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับแก่การร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจด้วย

ดังนั้น การร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจในปัจจุบันจึงเป็นไปตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา อาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้ เมื่อเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหรือสั่งลงทัณฑ์ ในทางที่ผิดหรือไม่สมควรหรือไม่เป็นธรรม หรือผิดกฎหมายหรือแบบธรรมเนียมวินัยตำรวจก็ดี หรือเห็นว่าตนมิได้รับประโยชน์หรือสิทธิตามที่ควรจะได้รับในราชการก็ดี ฯลฯ" กล่าวคือ ข้าราชการตำรวจมีสิทธิร้องทุกข์ได้ในกรณีที่ถูกสั่งลงทัณฑ์ และในกรณีที่เห็นว่าไม่ได้รับประโยชน์หรือสิทธิที่ควรจะได้รับจากทางราชการ

การร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจ ในกรณีที่ไม่ได้รับประโยชน์หรือสิทธิที่ควรจะได้รับจากทางราชการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจดังกล่าวข้างต้น มีลักษณะในตนเองเดียวกับการร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แต่ที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน คือให้มีสิทธิร้องทุกข์ได้ในกรณีที่ถูกลงทัณฑ์และมีได้ห้ามมิให้ร้องทุกข์ในกรณีที่มีสิทธิอุทธรณ์ได้

จากการที่ข้าราชการตำรวจมีสิทธิอุทธรณ์ได้ ในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยและในขณะเดียวกันก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้ในกรณีที่ถูกลงทัณฑ์ทางวินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 โดยที่มิได้บัญญัติห้ามมิให้ร้องทุกข์ในกรณีที่มีสิทธิอุทธรณ์ได้ จึงเป็นปัญหาว่าการถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และการลงทัณฑ์ประการอื่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 กรณีใดจะมีสิทธิร้องทุกข์ กรณีใดจะมีสิทธิอุทธรณ์หรือมีสิทธิกระทำได้ทั้งการร้องทุกข์ และการอุทธรณ์

ในปัญหาดังกล่าวข้างต้น อ.ก.ตร. เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ (อนุกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ)⁴ ได้พิจารณามีความเห็นไว้ว่า การอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจ ซึ่งนำทบทวนคดีของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้นมีข้อพิจารณาอยู่ว่า ถึงแม้ว่าตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนดังกล่าว จะบัญญัติให้ผู้ถูกสั่งลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ตาม แต่การสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนนั้น นอกจากจะมีการลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนดังกล่าวแล้ว มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ยังได้บัญญัติไว้ว่า กรณีที่มีข้อการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในส่วนราชการที่มีกฎหมายว่าด้วยวินัยโดยเฉพาะจะจงลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยวินัยนั้นก็ได้อีก และในมาตรา 104 บัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบคำสั่ง และมาตรา 105 บัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งให้ออก ปลดออกหรือไล่ออก ต่อ ก.พ.(ก.ตร.) ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ตามมาตรา 104 และ 105 ได้บัญญัติให้มีการอุทธรณ์ได้เฉพาะการลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งได้แก่โทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกเท่านั้น การถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของส่วนราชการอื่น มิได้บัญญัติให้อุทธรณ์ตามมาตรา 103, 104 และ 105 ดังกล่าวได้

ดังนั้น การนำทบทวนคดีดังกล่าวมาใช้กับข้าราชการตำรวจก็ต้องนำมาใช้ในลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือกรณีที่จะอุทธรณ์ได้นั้นต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการ

ศูนย์วิทยุวิทยุ ก้าว
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴สำนักงาน อ.ก.ตร. เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ, "มติ อ.ก.ตร." ตามรายงานการประชุม อ.ก.ตร. เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ, ครั้งที่ 2/2530 วันที่ 7 กรกฎาคม 2530

ตำรวจถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนลดขั้นเงินเดือน 1 หักออก ปลดออก หรือไล่ออก แต่ถ้าหากเป็นการลงทัณฑ์สถานอื่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ซึ่งได้แก่ ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง กักขัง หรือจำขังแล้ว จะอุทธรณ์ไม่ได้

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 รวมทั้งมาตรา 102 ที่บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญร้องทุกข์ได้ในกรณีที่ไม่มียุติอุทธรณ์แล้ว การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ตามมาตรา 103, 104 และ 105 บัญญัติให้มีสิทธิอุทธรณ์ได้นั้น มีเจตนารมณ์และหลักการที่จะให้มีสิทธิดำเนินการขอความเป็นธรรมด้วยวิธีการอุทธรณ์วิธีเดียว จะไปใช้วิธีอื่นไม่ได้ การนำวิธีการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนมาอนุโลมมาใช้กับข้าราชการตำรวจนั้น นอกจากจะนำบทบัญญัติมาใช้แล้ว ยังต้องนำเจตนารมณ์และหลักการของบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้ด้วย กล่าวคือ ข้าราชการตำรวจที่ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งได้แก่ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน 1 หักออก ปลดออก หรือไล่ออก มีสิทธิอุทธรณ์ได้ และใช้สิทธิอุทธรณ์นี้ได้ทางเดียว จะขอความเป็นธรรมด้วยการร้องทุกข์ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ไม่ได้

สำหรับการถูกลงทัณฑ์ประการอื่น ซึ่งได้แก่ ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง กักขังและจำขัง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจฯ ซึ่งไม่มีสิทธิอุทธรณ์ได้นั้น เข้ากรณีที่ร้องทุกข์ได้ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477

อ.ก.ตร. เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบจึงมีมติว่า ข้าราชการตำรวจที่ถูกสั่ง 1 หักออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์ได้ และใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เพียงทางเดียวจะร้องทุกข์ด้วยไม่ได้

ฉะนั้น จากมติ อ.ก.ตร. เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบดังกล่าว ประกอบกับบทบัญญัติตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 จึงสรุปได้ว่าในกรณีข้าราชการตำรวจถูกผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่ง 1 หักออกจากราชการ ลงทัณฑ์หรือลงโทษทางวินัย และเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงอาจ

ร้องเรียนขอความเป็นธรรมโดยใช้วิธีการร้องทุกข์ หรืออุทธรณ์ซึ่งแยกได้ดังนี้

(1) ถ้าถูกลงทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจฯ คือ ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง กักขัง จำขัง ให้ออก ปลดออก ไล่ออก ให้ออก ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ให้นำวิธีการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (เพราะเป็นการลงโทษตาม พระบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518)

(2) ถ้าถูกลงโทษ ไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ให้นำวิธีการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (เพราะเป็นการลงโทษตาม พระบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518)

(3) ถ้าถูกสั่งให้ออกจากราชการกรณีต่าง ๆ เช่น การให้ออก เพราะขาดคุณสมบัติ เจ็บป่วย หย่อนความสามารถ หรือเพราะมีมลทินหรือมีหมิ่นอาย เป็นต้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ให้นำวิธีการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

(4) ถ้าถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ออก ปลดออก ไล่ออก ให้นำวิธีการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

6.2 การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477

สำหรับการร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 หมวด 7 การร้องทุกข์ ในมาตรา 56 บัญญัติไว้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ อันหมายถึง พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 นั้นเอง ซึ่งตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติไว้ว่า "ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้เมื่อเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจ หรือสั่งลงทัณฑ์ในทางที่ผิด หรือไม่สมควร หรือไม่เป็นธรรม หรือผิดกฎหมาย หรือแบบธรรมเนียมวินัยตำรวจก็ดี หรือเห็นว่าตนมิได้รับประโยชน์หรือสิทธิตามที่ควรจะได้รับในราชการก็ดี การร้องทุกข์นี้ให้ทำเป็นชี้แจงแสดงเหตุผลที่อ้างให้ชัดเจน และให้ยื่นได้ในทางที่เป็นระเบียบไม่ว่าด้วย"

1) เหตุที่จะร้องทุกข์

จากบทบัญญัติตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ

พ.ศ. 2477 พอสรุปเหตุที่ข้าราชการตำรวจจะร้องทุกข์แยกได้เป็น 3 กรณี ดังนี้คือ

- (1) เมื่อเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทางที่ผิด หรือไม่สมควร หรือไม่เป็นธรรม หรือผิดกฎหมาย หรือแบบธรรมเนียมวินัยตำรวจ
- (2) เมื่อเห็นว่าผู้บังคับบัญชาสั่งลงทัณฑ์ทางที่ผิด หรือไม่สมควร หรือไม่เป็นธรรม หรือผิดกฎหมาย หรือแบบธรรมเนียมวินัยตำรวจ
- (3) เมื่อเห็นว่าตนมิได้รับผลประโยชน์ หรือสิทธิตามที่ควรจะได้รับในราชการ

สำหรับเหตุตามกรณีใน (1) และ (3) เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ในทางอ้อม เดียวกันกับการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 102 เช่น การที่ข้าราชการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการได้รับการเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งหรือการโยกย้ายตำแหน่งหน้าที่ราชการ

ส่วนเหตุแห่งการร้องทุกข์ในกรณี (2) นั้นเป็นกรณีที่ข้าราชการ ซึ่งถูกลงทัณฑ์ทางวินัยเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจในการสั่งลงทัณฑ์ทางวินัยโดยมิชอบด้วยกฎหมายแบบธรรมเนียมของตำรวจ หรือโดยไม่เป็นธรรม สำหรับทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนี้จะต้อง เป็นทัณฑ์ทางวินัยที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 อันได้แก่ ทัณฑ์ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง กักยาม จำขัง เหตุแห่งการร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจในกรณี (3) นี้ จึงแตกต่างไปจากการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่ไม่มียุติธรรม หากเป็นกรณีที่มีสิทธิอุทธรณ์อยู่แล้ว จะร้องทุกข์ไม่ได้ ซึ่งได้แก่

- (ก) กรณีถูกลงโทษทางวินัย ได้แก่ การถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก
- (ข) กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุอื่นที่มีมาใช้เป็นการลงโทษทางวินัย เช่น ถูกสั่งให้ออกเพราะหย่อนความสามารถ ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง หรือบกพร่องในหน้าที่ หรือมีมลทินหรือมีหมองในกรณีที่ถูกลสอบสวนความผิดทางวินัย เป็นต้น ทั้งนี้ยกเว้นกรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

ตามมาตรา 90 ซึ่งไม่มีสิทธิอุทธรณ์ จึงร้องทุกข์ได้⁵

เมื่อได้วิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว เห็นได้ว่าการร้องทุกข์เป็นกลไกสำหรับข้าราชการได้ระบายความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ทั้งนี้เพื่อผู้บังคับบัญชาจะได้มีโอกาสทบทวนและแก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง หรือชี้แจงเหตุผลความถูกต้องที่ได้ปฏิบัติไปให้ผู้ร้องทุกข์ทราบและเข้าใจ อันเป็นกลไกอย่างหนึ่ง ในการป้องกันข้าราชการกระทำผิดวินัย⁶ ซึ่งแตกต่างจากการอุทธรณ์เป็นกระบวนการทางนิติธรรม (DUE PROCESS) เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมแก่ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการร้องทุกข์และการอุทธรณ์มีเจตนารมณ์ทางกฎหมายที่แตกต่างกัน จึงไม่ควรนำเหตุแห่งการร้องทุกข์และอุทธรณ์ มาไว้รวมกัน ดังเช่น การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรที่จะมีการแยกเรื่องการร้องทุกข์เกี่ยวกับการลงทัณฑ์ทางวินัยของข้าราชการตำรวจออกจากเหตุแห่งการร้องทุกข์ โดยบัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงทัณฑ์ทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากรื่องการร้องทุกข์โดยทั่วไป ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยเรื่องการร้องทุกข์และการอุทธรณ์ และเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 หรือการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵ ประวิฬ ฌ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการ สำหรับผู้บังคับบัญชา

หน้า 215 - 216

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 201

2) วิธีการร้องทุกข์

(1) คำร้องทุกข์ให้ทำเป็นหนังสือชี้แจงแสดงเหตุผลที่อ้างให้ชัดเจนลงลายมือชื่อผู้ร้องทุกข์ คำร้องทุกข์ ฉบับใดไม่มีลายมือชื่อของผู้ร้อง ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องพิจารณา

(2) ถ้าเป็นการกล่าวโทษผู้ใดให้ร้องต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น จะร้องด้วยวาจาหรือจะเขียนเป็นหนังสือก็ได้ ถ้าร้องด้วยวาจาให้ผู้รับการร้องทุกข์จดข้อความสำคัญของเรื่องที่ร้องแล้วอ่านให้ผู้ร้องทุกข์ฟังตามที่จดไว้และให้ผู้ร้องทุกข์ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

แต่ถ้าไม่ทราบชัดว่าคนใดได้รับความเดือดร้อนจากผู้ใดแน่ ก็ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาของตน เพื่อเสนอไปตามลำดับชั้นจนถึงที่สุดคือผู้ที่จะสั่งการได้ส่วนและแก้ความเดือดร้อนนั้นได้

(3) เมื่อร้องทุกข์แล้วเวลาล่วงพ้นไปสิบห้าวันยังไม่ได้รับการชี้แจงทั้งความเดือดร้อนก็ยังไม่ปลดเปลื้อง ให้ร้องทุกข์ใหม่ต่อผู้บังคับบัญชาสูงถัดขึ้นไปตามลำดับชั้นอีกและให้ชี้แจงด้วยว่าได้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นใดมาแล้ว แต่เมื่อใด

(4) ถ้าผู้บังคับบัญชาได้ชี้แจงให้ผู้ร้องทราบแล้ว ผู้ร้องทุกข์ยังไม่หมดข้อสงสัยก็ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้ โดยชี้แจงด้วยว่าได้ร้องทุกข์ต่อผู้ใด ได้รับคำชี้แจงอย่างไรแล้วด้วย

3) ข้อห้ามในการร้องทุกข์

(1) ห้ามร้องทุกข์แทนผู้อื่น จะร้องทุกข์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น เช่น จำลิบตราวจ ก เขียนคำร้องไม่เป็น จะขอร้องให้ ร้อยตำรวจโท ข ผู้บังคับบัญชาช่วยเขียนคำร้องและร้องทุกข์แทนจำลิบตราวจ ก ไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการยุยง เลื่อมสอนให้มีการร้องทุกข์

(2) ห้ามลงชื่อร่วมกันร้องทุกข์ หรือเข้ามาร้องทุกข์พร้อมกันหลายคน และห้ามประชุมกันเพื่อหารือเรื่องจะร้องทุกข์

ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการยุยงส่งเสริมร่วมกันร้องทุกข์ เพื่อบีบบังคับผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามที่ตนต้องการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ และขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งเปิดโอกาสให้ข้าราชการตำรวจ

ได้มีโอกาสระบายความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

(3) ห้ามร้องทุกข์ในเวลาที่คนกำลังเข้าแถว หรือในขณะที่กำลังทำหน้าที่ราชการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เวลาเป็นยามเป็นเวร เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อมิให้เสียระเบียบวินัย และหน้าที่ราชการ

(4) ห้ามร้องทุกข์ก่อนเวลาล่วงไปแล้วยี่สิบสี่ชั่วโมง นับแต่มีเหตุจะต้องร้องทุกข์เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการตำรวจได้มีโอกาสใคร่ครวญ ยังคิดขังใจก่อนที่จะร้องทุกข์ เพื่อมิให้มีการร้องทุกข์ด้วยโทสะจริต

(5) ห้ามร้องทุกข์ว่าผู้บังคับบัญชาลงทัณฑ์แรงเกินไปหากว่าผู้บังคับบัญชามีได้ลงทัณฑ์เกินอำนาจ

สำหรับข้อห้ามการร้องทุกข์ใน (5) นี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นข้อห้ามที่ไม่เป็นธรรมนัก ถึงแม้จะปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาจะลงทัณฑ์ภายในอำนาจก็ตาม แต่ในการพิจารณาสั่งลงทัณฑ์ทางวินัยนั้นจะต้องได้มาตรฐานและเหมาะสมกับความผิดที่ข้าราชการตำรวจได้กระทำด้วย เช่น ลีบล่าวดริ ก ละทิ้งหน้าที่เวรยาม ถูกลงทัณฑ์กักยาม 3 วัน ลีบล่าวดริเอก ช กระทำผิดเช่นเดียวกัน แต่กับถูกผู้บังคับบัญชาลงทัณฑ์กักขัง 15 วัน เป็นต้น จะเห็นว่าข้าราชการตำรวจทั้งสองนายกระทำผิดเหมือนกันแต่กลับถูกลงทัณฑ์ในระดับที่แตกต่างกัน จึงเป็นการลงทัณฑ์ทางวินัยที่ไม่เป็นธรรม แต่เป็นกรณีที่ต้องห้ามมิให้ร้องทุกข์ จึงเห็นว่าผู้ที่ได้รับทัณฑ์โดยไม่เป็นธรรมเช่นนี้ก็ควรที่มีสิทธิร้องทุกข์คำสั่งลงทัณฑ์ของผู้บังคับบัญชาได้ และเห็นควรที่จะมีการยกเลิกข้อห้ามนี้เสีย

4) หน้าที่ของผู้บังคับบัญชา

ผู้บังคับบัญชาที่รับเรื่องร้องทุกข์ต้องรับได้ส่วนและแก้ไข ความเดือดร้อน หรือชี้แจงให้ผู้ร้องทุกข์เข้าใจจะ เพิกเฉยไม่ได้เป็นอันขาด ถ้าเพิกเฉยถือว่ากระทำผิดวินัย⁷

⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มาตรา 28

อนึ่ง หากปรากฏว่า ข้อความที่ร้องทุกข์เป็นเท็จ หรือกระทำผิด
ระ เบียบที่กล่าว ผู้ร้องทุกข์จะต้องมีความผิดทางวินัย^๘

5) หลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยคำร้องทุกข์

เมื่อผู้ร้องได้ยื่นคำร้องทุกข์ ซึ่งได้ชี้แจงแสดงเหตุผลที่อ้างให้ชัดเจน
และให้ยื่นได้ในทางที่เป็นระเบียบไม่ก้าวก่า^๙ หมายถึง ให้ยื่นต่อผู้บังคับบัญชาผู้ที่ผู้
ร้องไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากการปฏิบัติหรือวินิจฉัยการของผู้บังคับบัญชานั้น
หรือยื่นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้บังคับบัญชาที่ปฏิบัติต่อผู้ร้องโดยไม่เป็นธรรม 1 ชั้น*
แต่ถ้าเป็นการกล่าวโทษผู้ใด ให้ยื่นต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น แต่ถ้าไม่ทราบชัดว่าตน
ได้รับความเดือดร้อนจากผู้ใดแน่ ก็ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาของตนตามลำดับชั้นจน
ถึงที่สุด คือผู้ที่จะสามารถสั่งการได้ส่วนและแก้ความเดือดร้อนนั้นได้

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องร้องทุกข์แล้ว จะต้องรีบได้ส่วนและแก้-
ไขความเดือดร้อน หรือชี้แจงให้ผู้ร้องทุกข์เข้าใจ จะเพิกเฉยไม่ได้ หากเพิกเฉยถือ
ว่าผิดวินัย แต่ตามบทบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดไว้ชัดว่า ผู้บังคับบัญชาต้องทำการวินิจฉัย
คำร้องทุกข์ให้เสร็จสิ้นภายในกี่วัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดเวลาในการวินิจฉัย
คำร้องทุกข์ไว้โดยแจ้งชัด ทั้งนี้เพื่อให้เป็นหลักประกันว่า ความเดือดร้อนของผู้ร้อง
ทุกข์จะได้รับการแก้ไขไปโดยเร็ว

นอกจากนี้ ยังปรากฏว่า ไม่มีการกำหนดเวลาสิ้นสุดสำหรับการร้อง
ทุกข์ไว้คงกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นในการร้องทุกข์ไว้เท่านั้น (ภายในเวลาล่วงเลย
ไปแล้ว 24 ชั่วโมง นับแต่เหตุร้องทุกข์ได้เกิดขึ้น จึงจะร้องทุกข์ได้) ทั้งนี้จะทำให้

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๘พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มาตรา 30

^๙พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มาตรา 21

*การร้องทุกข์ข้ามชั้น ตามระดับทัณฑ์ของกรมตำรวจได้วางไว้ให้ลงทัณฑ์
ักยาม 3 วัน ตามนัยหนังสือสำนักงานผู้ช่วย อ.ตร. (บร. 2) ที่ 0601
(บร. 2)/122 ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2530

เกิดผลเสียหลายประการ ทั้งในแง่ของพยานหลักฐานที่ใช้ในการประกอบการวินิจฉัย ตัวผู้บังคับบัญชาที่จะทำการวินิจฉัยอาจเปลี่ยนแปลงไป ผู้บังคับบัญชาคนใหม่อาจไม่เข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นช่องทางให้ผู้ร้องทุกข์อาศัยช่องทางการแสวงหาประโยชน์ให้ตนโดยรอให้ผู้บังคับบัญชาที่ตนรู้จักคุ้นเคยดำรงตำแหน่งแทนจึงค่อยร้องทุกข์ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรจะได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการร้องทุกข์ไว้ให้เป็นการแน่ชัด

อนึ่ง ในบทบัญญัติเรื่องการร้องทุกข์นี้ ได้กำหนดให้ทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะกำหนดให้ร้องทุกข์ด้วยวาจาเสียก่อน เมื่อไม่สามารถหาความเข้าใจหรือตกลงกันได้แล้วจึงให้ทำเป็นหนังสือ ทั้งนี้เพื่อประหยัดเวลาในการวินิจฉัย และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความบาดหมางใจระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา

6.3 การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

การร้องทุกข์ตามความหมายในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 คือการที่ข้าราชการพลเรือน ร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาว่า ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าระเบียบข้าราชการพลเรือน และเป็นกรณีที่ไม่มิลิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518¹⁰ เช่น การร้องทุกข์เกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง หรือการแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งหน้าที่การงาน นอกจากนี้กรณีที่ถูกลงโทษไม่อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้ ผู้ถูกลงโทษไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้นได้ แต่ก็ยังสามารถร้องทุกข์ได้หากเห็นว่า การที่ตนถูกลงโทษนั้นเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่า

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 102

ด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

การร้องทุกข์เป็นกระบวนการสำหรับข้าราชการได้ระบายความคับข้องใจ และเป็นกลไกที่จะช่วยให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบถึงปัญหาของหน่วยงานอีกทางหนึ่ง จะได้หาหนทางแก้ปัญหาค้นหาที่ เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา หรือระหว่างข้าราชการด้วยกันเป็นไปด้วยดี

การร้องทุกข์ต้องร้องทุกข์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบ หรือควรรู้ได้ทราบเรื่อง อันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์¹¹ โดยในขั้นต้นให้ร้องทุกข์ด้วยวาจาต่อผู้บังคับบัญชาเหนือคนขึ้นไปชั้นหนึ่ง เสียก่อน หากได้รับคำชี้แจงไม่เป็นที่พอใจหรือไม่ได้รับคำชี้แจงภายในเจ็ดวันนับแต่วันร้องทุกข์ด้วยวาจา จึงให้ผู้ร้องทุกข์นั้นยื่นเรื่องร้องทุกข์เป็นหนังสือต่ออธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณี ซึ่งในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากอธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยื่นต่อปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชาของผู้ร้อง แต่ถ้าเหตุร้องทุกข์เกิดจากปลัดกระทรวงฯ ให้ยื่นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และถ้าเหตุร้องทุกข์เกิดจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ให้ยื่นต่อนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าคณะรัฐบาล ทั้งนี้ การยื่นเรื่องร้องทุกข์เป็นหนังสือดังกล่าว จะต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำชี้แจง หรือไม่ได้รับคำชี้แจง¹² ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับคำร้องทุกข์ต้องวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับเรื่องร้องทุกข์นั้น¹³ ซึ่งการวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชานั้นถือเป็นที่สุด¹⁴

สำหรับการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้น ไม่ได้นำมาใช้กับข้าราชการตำรวจด้วย ทั้งนี้เพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 56 กำหนดให้การร้องทุกข์ของ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

11 กฏ ก.พ. ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2518) ข้อ 2

12 กฏ ก.พ. ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2518) ข้อ 3

13 กฏ ก.พ. ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2518) ข้อ 8 วรรคหนึ่ง

14 กฏ ก.พ. ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2518) ข้อ 8 วรรคสอง

ข้าราชการตำรวจเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 นอกจากนี้ ตามมาตรา 60, 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มิได้บัญญัติให้นำเรื่องการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจโดยอนุโลมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ยังไม่สมบูรณ์ มีส่วนบกพร่องหลายประการ จึงเห็นควรนำหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยเฉพาะในเรื่องกำหนดระยะเวลาในการร้องทุกข์และการวินิจฉัยคำร้องทุกข์ มาบัญญัติไว้ในเรื่องการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ ทั้งนี้ เพื่อให้การวินิจฉัยเรื่องการร้องทุกข์เป็นไปด้วยความรวดเร็วและให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจผู้ร้องทุกข์ยิ่งขึ้น

6.4 การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

โดยที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์หรือวิธีการในการอุทธรณ์ไว้ ดังนั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 จึงบัญญัติให้นำบทบัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ ในหมวดที่ 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และกฎ ก.พ. มาบังคับใช้กับข้าราชการตำรวจโดยอนุโลม โดยให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจและให้อำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร.¹⁵ ฉะนั้นการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจ จึงต้องถือปฏิบัติตามกฎ ก.พ. ซึ่งในปัจจุบันคือ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518) และกรณีต้องยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ. ก็ให้ยื่นต่อ ก.ตร. เมื่อ ก.ตร. พิจารณาวินิจฉัยแล้วก็รายงานนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ

¹⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 61

ความหมาย

การอุทธรณ์ หมายถึง การที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้ยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่ ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ร้อง¹⁶ เป็นคนละกระบวนการกับการร้องทุกข์ซึ่งหมายถึง กรณีที่ข้าราชการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีอื่นที่เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และเป็นกรณีที่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ให้สิทธิอุทธรณ์ในการถูกลงโทษทางวินัย และการถูกสั่งให้ออกจากราชการที่มีใช่เป็นการลงโทษทางวินัยด้วย¹⁷

การอุทธรณ์ นอกจากจะเป็นกระบวนการทางนิติธรรมที่จะให้องค์กรหรือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้มีหลักประกันความยุติธรรมตามสมควรแล้ว ยังเป็นกลไกสำหรับระบายความคับข้องใจของผู้ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วย

1) เหตุที่จะอุทธรณ์ได้

เนื่องจากการลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจ ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องสามฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ดังนั้น เหตุที่ข้าราชการตำรวจจะอุทธรณ์ได้จึงแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶ประวีณ ฅ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา,

หน้า 202

¹⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 103

(1) กรณีถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477

(2) กรณีถูกสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ออก ปลดออก ไล่ออก

(3) กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการกรณีต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521

วิธีการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์

สำหรับหลักเกณฑ์ - วิธีการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ได้ กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518) ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะกล่าวถึง เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการตำรวจเท่านั้น

(1) คำอุทธรณ์ ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

(2) ให้อุทธรณ์สำหรับตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนคนอื่น หรือ มอบหมายให้คนอื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้¹⁸

(3) สิทธิของผู้อุทธรณ์ แยกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้¹⁹

(ก) การคัดหรือตรวจรายงานการสอบสวน ในทางปฏิบัติ ข้าราชการตำรวจจะต้องขอต่อผู้สั่งลงโทษ หรือผู้สั่งให้ออกจากราชการ และผู้สั่งดังกล่าวต้องอนุญาตให้คัดหรือตรวจรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้เพื่อผู้จะอุทธรณ์จะได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริง พยานหลักฐานต่าง ๆ พร้อมทั้ง ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนในเรื่องที่จะอุทธรณ์นั้น และได้อุทธรณ์แก้ไขข้อกล่าวหาได้อย่างถูกต้องและเต็มที่นั่นเอง

¹⁸กฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518) ข้อ 1

¹⁹กฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518) ข้อ 2

(ข) การคัดหรือตรวจบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลหรือเอกสารอื่น ๆ นั้นข้าราชการตำรวจผู้จะอุทธรณ์ จะต้องขอต่อผู้ส่งลงโทษ หรือผู้สั่งให้ออกจากราชการ แต่ทั้งนี้อยู่ในดุลพินิจของผู้ส่งลงโทษ หรือผู้สั่งให้ออกจากราชการที่จะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ โดยให้พิจารณาถึงประโยชน์ในทางการรักษาวินัยของข้าราชการตำรวจ เหตุผลและความจำเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น ความปลอดภัยของพยาน เป็นต้น

(4) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษสถานเบา อันได้แก่ โทษสถานภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ผู้จะใช้อำนาจนี้ลงโทษแก่ข้าราชการตำรวจ มีแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ส่วนผู้บังคับบัญชาฝ่ายตำรวจจะใช้อำนาจลงทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจเท่านั้น ทั้งนี้เพราะข้าราชการตำรวจมีเงินเดือนน้อย และชั้นยศของข้าราชการตำรวจผูกพันเกี่ยวเนื่องกับอัตราเงินเดือน หากถูกตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนแล้ว เป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเป็นปัญหาในการคืนยศ ประกอบกับมีสถานทัณฑ์ กักยาม กักขัง จำขัง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 แล้ว กรมตำรวจจึงได้วางแนวให้ลงทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477²⁰ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ไม่ได้บัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ดังนั้นจึงต้องใช้วิธีร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477

วิธีการอุทธรณ์

- (ก) ต้องอุทธรณ์ภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง²¹
 (ข) ให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชา ดังต่อไปนี้²²

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี เล่ม 1 ลักษณะที่ 1

บทที่ 2 ข้อ 2

²¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 104

²²กฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518) ข้อ 3

- กรณีผู้มีอำนาจต่ำกว่าอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ส่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่ออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษ (สำหรับข้าราชการตำรวจ การอุทธรณ์ในส่วนนี้ไม่นำมาใช้บังคับไม่ได้ เนื่องจากผู้มีอำนาจส่งลงโทษได้ก็แต่เฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น)

- กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ส่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย

- กรณีที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ส่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

- กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ส่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี กรณีเช่นนี้ ให้ ก.ตร. พิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ

(ค) การอุทธรณ์ดังกล่าวให้ยื่นหนังสืออุทธรณ์พร้อมด้วยสำเนาถูกต้อง 1 ฉบับต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้ส่งลงโทษแล้วแต่กรณี และให้ผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษดังกล่าว ส่งหนังสืออุทธรณ์พร้อมด้วยสำนวนการพิจารณาโทษ และคำชี้แจงของตน ถ้าจะพึงมีต่อไปยังผู้บังคับบัญชาที่ผู้อุทธรณ์ทำหนังสืออุทธรณ์ถึงภายใน 7 วันนับแต่วันได้รับหนังสืออุทธรณ์

การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์

ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเรื่องอุทธรณ์ให้เสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันได้รับหนังสืออุทธรณ์และสำนวนการพิจารณาโทษ²³

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเห็นว่าการสั่งลงโทษสมควรแก่ความผิดแล้วก็ให้สั่งยกอุทธรณ์

²³กฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518) ข้อ 5

ในทางตรงข้าม หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่า การสั่งลงโทษนั้น ไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมก็ให้สั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษ ตามควรแก่กรณี ตามอำนาจที่บัญญัติไว้ในมาตรา 92 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กล่าวคือถ้าจะสั่งเพิ่มโทษ โทษที่จะเพิ่มขึ้นรวมกับที่สั่งไว้เดิม ต้องไม่เกินอำนาจผู้ที่สั่งใหม่ แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเห็นว่ากรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 86 หรือ 86 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยส่งเรื่องให้อ.ก.พ. จังหวัด หรือ อ.ก.พ. กระทรวงฯ พิจารณาแล้วส่งการไปตามมติ อ.ก.พ. จังหวัด หรือ อ.ก.พ. กระทรวงฯ แต่ถ้าจะต้องตั้งกรรมการสอบสวนตามมาตรา 86 ก่อนก็ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าว มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 86 ได้

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งการอุทธรณ์อย่างใดแล้ว ต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งยกอุทธรณ์หรือสั่งลดโทษ ผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์ต่อไปมิได้

แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาสั่งเพิ่มโทษ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่ง²⁴ เช่น สิบตำรวจโท ก อุทธรณ์คำสั่งต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ในการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งลงโทษตัดเงินเดือน ปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้เพิ่มโทษเป็นลดขั้นเงินเดือน สิบตำรวจโท ก ยังมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อีกชั้นหนึ่งและเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการเป็นประการใดแล้ว กรณีถือเป็นที่สุด สิบตำรวจโท ก จะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะสั่งเพิ่มโทษก็ตาม ทั้งนี้เพราะตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518) ข้อ 6 กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้อีกชั้น

²⁴กฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518) ข้อ 6

หนึ่งเท่านั้น ซึ่งในกรณีนี้ สิบตำรวจโท ก ได้อุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษของปลัดกระทรวงมหาดไทยต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไปแล้ว

ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ เพราะหากว่ามี การเพิ่มทัณฑ์เท่ากับว่า ผู้อุทธรณ์ยังเห็นว่าคนยังไม่ได้รับความเป็นธรรมอยู่ ซึ่งควร เปิดโอกาส ให้ผู้มีอุทธรณ์ได้อุทธรณ์ต่อไปได้อีก

(5) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษสถานหนักและคำสั่งให้ออกจาก

ราชการ

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษสถานหนักอันได้แก่ การลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก และคำสั่งให้ออกจากราชการ (ถือว่าไม่เป็นโทษทางวินัย) เว้นแต่ให้ออกจากราชการไว้ก่อน นอกจากจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในข้อ (1) ถึง (3) ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ตามมาตรา 105 และมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และกฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518) ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพิ่มเติมไว้อีกด้วย

วิธีการอุทธรณ์

(ก) ต้องอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. จะเขียนถึง ก.ตร. หรือประธาน ก.ตร. หรือเลขานุการ ก.ตร. ก็ได้ หรือมีข้อความแสดงให้เห็นว่าเป็นการอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ภายใน 30 วันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง²⁵

(ข) การยื่นหนังสืออุทธรณ์เพื่อให้ ก.ตร. (คณะกรรมการข้าราชการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁵ - สำนักงาน ก.พ. "หนังสือ ที่ สร 0706/ว 5 เรื่องการอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ข้อ 1", 21 ก.พ. 2520

- สำนักงาน ก.ตร. "หนังสือ ที่ 0501 (ก.ตร.)/246 เรื่องการอุทธรณ์คำสั่ง", 9 ตุลาคม 2521

ราชการตำรวจ) พิจารณาทำได้ 2 วิธี คือ²⁶

(1) ทาหนังสืออุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ไปยื่นยังสำนักงาน ก.ตร. ด้วยตนเอง หรือจะส่งทางไปรษณีย์ก็ได้ ถ้าส่งทางไปรษณีย์ลงทะเลเบียน ให้ถือวันที่ที่ทำการไปรษณีย์รับลงทะเลเบียนเป็นวันรับหนังสืออุทธรณ์ ในกรณีที่ไม่ลงทะเลเบียน ให้ถือเอาวันที่ที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตราไปรษณีย์เป็นวันรับหนังสืออุทธรณ์

(2) นำหนังสืออุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ไปยื่นต่อผู้บังคับบัญชาเดิม ไม่ว่าในระดับใด ให้ผู้บังคับบัญชานั้นรับไว้แล้วลงรับประทับตราแล้วออกไปรับทำที่ผู้อุทธรณ์เป็นหลักฐาน โดยมีคู่มือตรงกันและแนบคู่มือไปรับกับหนังสืออุทธรณ์ แล้วส่งสำนักงาน ก.ตร. พร้อมบันทึกกรณีความผิดและประวัติ เสนอตามลำดับชั้นถึงกรมตำรวจ เพื่อส่งให้ ก.ตร. พิจารณาต่อไป หากหนังสืออุทธรณ์ไม่ถูกต้องและยังอยู่ในอายุความให้ผู้บังคับบัญชาแนะนำผู้อุทธรณ์แก้ไขให้ถูกต้อง

การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

1) ดุลพินิจในการพิจารณาเรื่องราวอุทธรณ์ ในกรณีเป็นการถูกลงโทษถึงออกจากราชการหรือถูกให้ออกในกรณีที่ไม่ใช่โทษทางวินัยแล้ว อำนาจในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอยู่ที่คณะกรรมการ ก.ตร. ซึ่งเป็นองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ เพื่อให้มีคนกลางที่จะให้ความเป็นธรรมในความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างส่วนราชการเจ้าสังกัดกับข้าราชการตำรวจที่ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ในการใช้ดุลพินิจการพิจารณานั้น ก่อนอื่นต้องค้นหาข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำตามข้อกล่าวหาหรือไม่ และการกระทำนั้นเป็นความผิดหรือไม่ หากเป็นความผิด ผู้กระทำจะต้องรับโทษสำหรับการกระทำนั้นอย่างไร และข้อสำคัญที่สุดคือผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำการนั้นหรือไม่

ในการค้นหาความจริงโดยปกติจะค้นหาความจริงจากสำนวน การสอบสวนทางวินัย แต่หากว่าเป็นกรณีที่ไม่มีการตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย เช่น กรณีความผิดปรากฏชัดแจ้ง ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 7 ในความผิดฐานขาดหนี้ ราชการเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือกรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ จำคุก เป็นต้น ดังนี้ ก.ตร. สามารถค้นหาข้อเท็จจริงได้จากสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริง และสำเนาคำพิพากษาของศาล

เมื่อได้ข้อเท็จจริงตามสำนวนประการใดแล้ว หากรับฟังได้ว่าเป็นไปตามที่ถูกกล่าวหาถูกลงโทษ ก็ต้องมาพิจารณาข้ออุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ว่ามีพยานหลักฐานอย่างไรใดเพียงพอที่จะหักล้างพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวน การสืบสวน หรือคำพิพากษาของศาล อันเป็นข้อเท็จจริงในการสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจาก ราชการนั้นได้หรือไม่เพียงใด

แต่หลักที่สำคัญในการใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราว อุทธรณ์นี้ อยู่ที่ว่าผู้พิจารณาต้องมีใจเป็นธรรม เป็นกลาง มุ่งที่จะให้เกิดความ ยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย และท้ายที่สุด คือต้องรักษาผลประโยชน์ของทางราชการไว้อย่าง เคร่งครัด เช่น สิบตำรวจเอก ก ถูกตั้งกรรมการสอบสวนการกระทำผิดวินัยอย่าง ร้ายแรง ผลการสอบสวนผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้ว เห็นว่ากระทำผิดจริง จึงลงโทษ ไล่ออกจากราชการ สิบตำรวจเอก ก จึงอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ซึ่งผลการพิจารณาของ ก.ตร. เห็นว่า กรณีไม่ปรากฏชัดว่าสิบตำรวจเอก ก ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แม้จาก การพิจารณาข้ออ้างอุทธรณ์ประกอบกับสำนวนการสอบสวนแล้ว ก็ยังไม่แน่ชัดว่าผู้นั้นมิ ได้กระทำผิดและก็ไม่มีหลักฐานยืนยันว่ากระทำผิด แต่ก็ยังมีความเชื่อโดยสุจริตว่าสิบ ตำรวจเอก ก เป็นผู้กระทำผิดและหากจะให้อยู่รับราชการต่อไปอาจเกิดการเสียหายต่อราชการได้ และประกอบกับเพื่อประโยชน์ของทางราชการ อาจพิจารณา มีความเห็นควรให้ออกจากราชการฐานมีมลทินหรือมีวามองในกรณีที่ถูกสอบสวนนั้นก็ ได้ ทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อกรมตำรวจได้ส่ง เอกสารสำนวนการสอบสวนทางวินัย และเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยัง ก.ตร. แล้ว เลขานุการ ก.ตร. จะรวบรวมสำนวนเข้ากับหนังสืออุทธรณ์แล้วเสนอให้ อ.ตร. ในฐานะรองประธาน ก.ตร. ส่งนำเข้าไปประชุม ก.ตร. พิจารณา ซึ่งก่อนนำเข้าไปที่

ประชุม ก.ตร. พิจารณานั้น จะต้องนำเข้าอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับอุทธรณ์²⁷ พิจารณาลั่นกรองเสียครั้งหนึ่งก่อนนำเข้า ก.ตร. พิจารณา เมื่ออนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับอุทธรณ์มีมติเป็นประการใดแล้ว เลขานุการ ก.ตร. ก็จะนำเรื่องอุทธรณ์ที่อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับอุทธรณ์พิจารณาแล้วเสนอให้ ก.ตร. พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

หาก ก.ตร. พิจารณาแล้วเห็นว่าการลงโทษหรือการสั่งให้ออกจากราชการถูกต้องเหมาะสมแล้ว ก็จะมีมติเห็นควรยกอุทธรณ์

ในทางตรงกันข้าม หาก ก.ตร. พิจารณาแล้วเห็นว่าการลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการของผู้บังคับบัญชายังไม่ถูกต้องเหมาะสม ก็จะมีมติเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษ ๑ ที่ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการหรือให้ผู้บังคับบัญชาเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมตามควรแก่กรณี เช่น สั่งลงโทษไล่ออกไม่ถูกต้อง ก.ตร. อาจลดโทษเป็นเพียง ๑ ที่ออกหรือกักขัง เป็นต้น แล้วเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ²⁸

การสั่งอุทธรณ์

เมื่อ ก.ตร. ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ต้องรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ซึ่งถ้านายกรัฐมนตรีเห็นด้วยกับความเห็นของ ก.ตร. ก็จะสั่งการไปตามมติ ก.ตร. ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ก.ตร. และ ก.ตร. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรี แล้วยืนยันตามมติเดิม ก.ตร. ต้องรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร

²⁷ประกาศคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เรื่อง แต่งตั้งอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับอุทธรณ์ ลงวันที่ 21 ก.ย. 2531

²⁸พ.ต.อ.วีระ พิพัฒน์วงศ์, "รายงานการดำเนินการทางวินัย การรายงานคำสั่ง" ในเอกสารสารสัมพันธ์เรื่องการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจ เสนอที่กรมตำรวจระหว่าง 7 - 9 มีนาคม 2532, หน้า 109

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้ผู้อุทธรณ์ กลับเข้ารับราชการหรือให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือให้ดำเนินการใดๆ ให้กรมตำรวจดำเนินการไปตามนั้น²⁹

ผลภายหลังจากการสั่งการอุทธรณ์

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกอุทธรณ์ ก็จะมีผลเท่ากับผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไปตามคำสั่งเดิม แต่ถ้ามีมติให้เพิ่มโทษ ยกโทษหรือลดโทษ หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่ง คำสั่งใหม่เป็น อย่างอื่น ก็จะลบล้างคำสั่งเดิมของผู้บังคับบัญชาและเอาผลของคำสั่งใหม่นั้น

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกโทษ หรือให้ลดโทษลงเป็นทัณฑ์กักขัง กักขัง ให้กรมตำรวจสั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับ ราชการด้วย ส่วนเงินเดือนระหว่างถูกออกจากราชการให้เป็นไปตามพระราช กฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน ฯลฯ พ.ศ. 2522 มาตรา 21 กำหนดให้จ่ายเช่นเดียวกับผู้ถูกสั่งพักราชการ³⁰

การนับเวลาอุทธรณ์ ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ.

2518) ข้อ 9 กำหนดว่า

1) สำหรับเวลาเริ่มต้นให้นับถัดจากวันแรกแห่งเวลานั้นเป็น วันเริ่มนับเวลา

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

กองกลางกรมตำรวจ

²⁹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 105
³⁰หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 1006/152324 ลง 22 พฤศจิกายน
 2519 ถึงผู้ว่าการปราบปรามคหลวง ตอบข้อหารือปัญหาการสั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้า
 ทำงาน

2) ส่วนเวลาสิ้นสุด ถ้าวันสุดท้ายแห่งเวลาตรงกับวันหยุดราชการให้นับวันเริ่มเปิดราชการใหม่เป็นวันสุดท้ายแห่งเวลา หากมีการสั่งเพิ่มโทษ ให้เริ่มนับเวลาอุทธรณ์ แต่วันที่มีคำสั่งเพิ่มโทษ³¹

ตัวอย่าง

สืบตำรวจโท ก อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกซึ่งจะต้องอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง สืบตำรวจโท ก ทราบคำสั่งเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2527

(1) วันเริ่มนับเวลา ให้นับถัดจากวันทราบคำสั่ง คือวันที่ 3 มีนาคม 2527

(2) วันสุดท้ายแห่งเวลา ซึ่งเป็นวันครบ 30 วัน คือวันที่ 1 เมษายน 2527 แต่ปรากฏว่าวันที่ 1 เมษายน 2527 ตรงกับวันอาทิตย์ซึ่งเป็นวันหยุดราชการ ดังนั้นวันสุดท้ายแห่งเวลาซึ่งขยายไปเป็นวันจันทร์ที่ 2 เมษายน 2527 สืบตำรวจโท ก ยื่นอุทธรณ์ในวันที่ 2 เมษายน 2527 ได้ จะขาดอายุอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่ 3 เมษายน 2527 เป็นต้นไป

2) ปัญหาบางประการในการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจ

(1) ข้อยุ่งยากในการเขียนอุทธรณ์

ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ตามมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กำหนดให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. สำหรับข้าราชการตำรวจก็ต้องอุทธรณ์ต่อ ก.ตร.³² ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ซึ่งการอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. นี้ ต้องเขียนถึง

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³¹สำนักงาน ก.พ., "หนังสือที่ สร 0709/160795 เรื่อง ตอบข้อหารือ ปัญหากรณีข้าราชการตำรวจอุทธรณ์คำสั่ง", 18 กันยายน 2523

³²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 กำหนดให้อำนาจ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร.

ก.ตร. ประธาน ก.ตร. หรือเลขานุการ ก.ตร.³³ หรือมีข้อความแสดงให้เห็นว่า เป็นการอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. เช่น พลฯ สมัคร ก อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการต่ออธิบดีกรมตำรวจ แต่ในข้อความหนังสืออุทธรณ์ แสดงเจตน์จำนงว่าต้องการอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ดังนี้ถือว่าเป็นการอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ด้วย ถ้าหากว่าไม่ได้อุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ทาง ก.ตร. ก็ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาได้ เพราะผู้อุทธรณ์ไม่มีความประสงค์จะอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ถ้า ก.ตร. จะไปพิจารณาก็จะเป็นการไม่เหมาะสม ในทางปฏิบัติมีข้าราชการตำรวจจำนวนมากที่ไม่ทราบว่าต้องอุทธรณ์ต่อใคร หรือเข้าใจผิดว่าต้องอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเป็นเหตุให้มีการอุทธรณ์ผิดและทำให้ขาดอายุความอุทธรณ์ไป ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าในกรณีที่ได้มีการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาควรถือว่าได้มีการอุทธรณ์ภายในกำหนดแล้ว ส่วนกรณีที่จะต้องมีการแก้ไขดำเนินการร้องทุกข์ใหม่หรือไม่ เป็นอีกกรณีหนึ่ง เพราะถือว่าผู้นั้นมีเจตนาที่จะอุทธรณ์คำสั่งแล้ว ทั้งนี้เพื่อรักษาลิทธิในการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจ

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ข้าราชการตำรวจบางนายไม่ทราบว่าต้องเขียนอุทธรณ์อย่างไร จึงจะเข้าประเด็นที่คนถูกลงโทษ ทำให้มีหนังสืออุทธรณ์จำนวนมากต้องถูกยกไป เพราะผู้อุทธรณ์ไม่ได้ยกประเด็นขึ้นแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามิได้กระทำตามที่ถูกกล่าวหา ในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์ที่มีประสิทธิภาพงานด้านวินัยคอยให้การปรึกษาแนะนำผู้อุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับแบบพิธีการเขียนอุทธรณ์ เพื่ออำนวยความสะดวกธรรมาให้แก่ข้าราชการตำรวจ

(2) การอุทธรณ์คำสั่งซึ่งลงโทษตามกฎหมายอื่น

ในกรณีที่ข้าราชการตำรวจถูกสั่งให้ออกจากราชการ นอกจากกรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เช่น ถูก

³³สำนักงาน ก.ตร. "หนังสือที่ 0501 (ก.ตร.)/246 เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่ง", 9 ตุลาคม 2521

สิ่งปลดออก ตามคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน³⁴ เป็นต้น ดังนั้นจึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้หรือไม่เพราะตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติให้อุทธรณ์ได้เฉพาะกรณีที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัย หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เท่านั้น ดังนั้นจึงเห็นว่า ถ้าหากเป็นกรณีที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามกฎหมายอื่นซึ่งไม่ใช่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แล้วจะอุทธรณ์คำสั่ง ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่ได้ ซึ่งในเรื่องนี้ ก.พ. เคยตอบข้อหารืออธิบดีกรมการปกครอง กรณีนายกรัฐมนตรี้ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 27 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภานโยบายแห่งชาติ ได้สั่งไล่ข้าราชการกรมการปกครองออกจากราชการแล้ว ก.พ. ไม่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน³⁵

3) การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ภายหลังจากที่ผู้บังคับบัญชา หรือ ก.ต.ร. ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ตามความนัยมาตรา 104 หรือมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แล้ว เมื่อผู้ถูกลงโทษเห็นว่าคนไม่ได้รับความเป็นธรรม มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในหนึ่ง เดือนนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มาตรา 29 ได้บัญญัติให้ถือเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ก.พ. ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณาได้

³⁵ สำนักงาน ก.พ., "หนังสือ ที่ สร 0709/167648 เรื่อง ตอบข้อหารือกรณีนายกรัฐมนตรี้มีคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการ ตามมาตรา 27 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520", 20 ตุลาคม 2521

นั้น³⁶ แต่เนื่องจากยังไม่มีพระราชบัญญัติตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ดังนั้น สิทธิของข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษตามความนัยมาตรา 107 ยังไม่ทำให้บังคับตามนัยที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518³⁷ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่ายังไม่มีศาลปกครองในประเทศไทย หากข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจที่เห็นว่าการสั่งลงโทษหรือลงทัณฑ์คนนั้นไม่ชอบ ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ จะสามารถนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้อย่างไรหรือไม่ ปรากฏตามแนวคำพิพากษาฎีกา ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) ผู้ถูกลงโทษจะนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทางราชการสั่งให้ตนกลับเข้ารับราชการ โดยฟ้องในทันทีไม่ได้ จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเสียก่อน กล่าวคือ จะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้นก่อนตามขั้นตอนที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ ถ้าผู้ถูกลงโทษไม่อุทธรณ์ดังกล่าว แต่นำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลโดยตรง ศาลจะยกฟ้อง เพราะกฎหมายกำหนดทางเยี่ยงยายให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษดังกล่าวไว้แล้ว หากแต่ผู้ถูกลงโทษไม่ใช้สิทธินั้นเอง³⁸

ตั้งคำพิพากษาฎีกาที่ 1066/2513 วินิจฉัยว่าโจทก์เป็นข้าราชการพลเรือนถูกผู้บังคับบัญชาสั่งตั้งกรรมการสอบสวนกระทำผิดวินัย - ข้าราชการและถูกสั่งให้ออกจากราชการฐานมึนเมาหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน

³⁶สำนักงาน ก.พ., "หนังสือ ที่ สร 0709/58336 เรื่อง คอบปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับทางวินัย ตามมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518", 4 เมษายน 2523

³⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 107

³⁸บันทึกความเห็นของอาจารย์ ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร ท้ายคำพิพากษาฎีกา ที่ 1066/2513

ดังนั้น เป็นคำสั่งตามอำนาจของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น เมื่อโจทก์เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้อง หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็ชอบที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ไม่เข้าอำนาจหน้าที่ของศาลที่จะเข้าไปชี้ขาดในเรื่องนี้ โจทก์จะนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าคำสั่งนั้นเป็นโมฆะและสั่งบังคับผู้บังคับบัญชาให้สั่งโจทก์กลับเข้ารับราชการต่อไปตามเดิมหาได้ไม่

(2) ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งระบุให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นที่สุดท้าย ผู้ถูกลงโทษก็ยังอาจนำคดีฟ้องร้องต่อศาลได้ แต่ศาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยว่าดุลพินิจของผู้สั่งลงโทษนั้นถูกผิดประการใด เพราะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ เว้นแต่ว่าการสั่งลงโทษนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น สั่งไปโดยไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนเพียงพอ หรือสั่งโดยไม่สุจริต อันถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นไม่เป็นการชอบด้วยกฎหมาย³⁹

³⁹คำพิพากษฎีกาที่ 646 - 647/2510 กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้าย หมายความว่าคำวินิจฉัยจะเป็นที่สุดท้ายก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งและคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่าแม้คำสั่ง คำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถือเป็นที่สุดนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิพากษาได้ว่า คำสั่ง คำวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ศาลย่อมไม่รู้พินิจข้อเท็จจริงหรือดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่รับฟังหรือวินิจฉัยมา โดยถือว่าการใช้ดุลพินิจเป็นปัญหาข้อเท็จจริง การจะฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจไปในทางใด จะถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่การฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐาน หรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือมิได้เป็นไปโดยสุจริต อันถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นไม่เป็นการชอบด้วยกฎหมาย

(3) การฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งหรือพิพากษาให้จำเลย เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือบังคับให้ผู้ถูกลงโทษกลับเข้ารับราชการนั้น ไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นเรื่องการใช้อำนาจของทางราชการฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะ 40

(4) ในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการสั่งโดยไม่มีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือสั่งโดยไม่สุจริต ซึ่งถ้าหากเป็นคำสั่งลงโทษที่ถึงกับออกจากราชการแล้ว ศาลก็ไม่สามารถที่จะสั่งให้หน่วยราชการที่สั่งลงโทษรับผู้ถูกลงโทษกลับเข้ารับราชการได้ เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ จึงมีปัญหาว่าจะฟ้องร้องข้าราชการผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นจำเลยร่วมกับหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งผู้ถูกลงโทษสังกัดอยู่ ทั้งนี้เพราะผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งนั้นเป็นผู้แทนของหน่วยราชการนิติบุคคลนั้นได้หรือไม่

40- คำพิพากษาฎีกาที่ 1155/2526 จำเลยที่ 1 โดยอธิบดี จำเลยที่ 3 มีคำสั่งไล่โจทก์ออกจากราชการตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวงการคลังเป็นการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของทางราชการฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ เมื่อผู้บังคับบัญชาของโจทก์สั่งไปตามอำนาจหน้าที่โดยชอบอย่างไรแล้ว ศาลไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปวินิจฉัยชี้ขาดอีก โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งหรือพิพากษาให้จำเลยเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

- คำพิพากษาฎีกาที่ 2376/2526 การขอกลับเข้ารับราชการขึ้นอยู่กับทางราชการต้องจะรับโจทก์เข้ารับราชการหรือไม่ ตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 57 โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องให้ศาลบังคับนายกรัฐมนตรียจำเลยที่ 1 บรรจุโจทก์กลับเข้ารับราชการ

ตามแนวคำพิพากษาวินิจฉัยว่าการที่จะฟ้องในมูลละเมิด เพื่อเรียกค่าเสียหายนั้น จำกัดเฉพาะ เรื่องที่จำเลยออกคำสั่งอันมิชอบนั้นโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ อันเป็นผลโดยตรงให้ (ผู้ถูกลงโทษทางวินัย) โจทก์ได้รับความเสียหายเท่านั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ถ้าหากจำเลยได้ออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามตำแหน่งและหน้าที่ราชการโดยสุจริต และมีได้มุ่งหมายที่จะให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด แม้คำสั่งนั้นจะ เกิดจากการวินิจฉัย ที่ผิดพลาดของจำเลย จำเลยก็ไม่ต้องรับผิดชอบโจทก์เพื่อละเมิด⁴¹

ตามหลักกฎหมายต่างประเทศ (สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส) ศาลยุติธรรมจะเข้าไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง เฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้

1. ฝ่ายปกครองกระทำการนอกเหนืออำนาจหรือไม่มี (Ultra Vires)⁴²

41- คำพิพากษาฎีกาที่ 45/2496 คำสั่งปลดข้าราชการออกตามบทกฎหมายที่ให้อำนาจไว้โดยสุจริต ไม่มุ่งให้เกิดเสียหาย แม้จะวินิจฉัยผิดพลาดก็ไม่เป็นละเมิด

- คำพิพากษฎีกาที่ 1155/2526 โจทก์เป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมศุลกากร ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ อธิบดีกรมศุลกากรจำเลยที่ 3 มีคำสั่งไล่โจทก์ออกจากราชการมติของ อ.ก.พ. กระทรวงการคลัง ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนโดยชอบและเป็นธรรม และผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษโจทก์ตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่เป็นการทะเลาะเมิดต่อโจทก์

⁴²Bernard Schwartz, French Administrative Law and the Law World (1956), p.681-682 อ้างถึงใน วิชัย วิวิตเสวี "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง" บทบัญญัติ ค.2 ล.28 (2524), หน้า 62

2. ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่⁴³
3. ฝ่ายปกครองวินิจฉัยข้อกฎหมายถูกต้องหรือไม่
4. ฝ่ายปกครองฟังข้อเท็จจริง และใช้ดุลพินิจถูกต้องหรือไม่⁴⁴

ในปัญหาการรับฟังข้อเท็จจริงนั้น ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส ถือว่าการฟังข้อเท็จจริงเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิใช่ผู้พิพากษา เว้นเสียแต่ว่าการฟังข้อเท็จจริงนั้นไม่มีพยานหลักฐานในสำนวนสนับสนุนเท่าที่ควร (Substantial evidence on the record)⁴⁵ แต่ศาลย่อมจะไม่วินิจฉัยถึงน้ำหนักแห่งพยานหลักฐาน⁴⁶

จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาและศาลฎีกาและศาลฎีกาต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่าในกรณีที่ข้าราชการซึ่งถูกลงโทษทางวินัยไม่พอใจผลการวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชา จะนำคดีมาฟ้องยังศาลยุติธรรมได้ต่อเมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอนในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ เสียก่อน และตามปกติศาลยุติธรรมถือว่าการลงโทษทางวินัยเป็นการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายปกครอง ศาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัย เว้นแต่การออกคำสั่งลงโทษนั้น

⁴³Administrative Procedure Act มาตรา 706 ของ สหรัฐอเมริกา บัญญัติให้ศาลเพิกถอนการกระทำ คำวินิจฉัย หรือคำสั่งขององค์กรฝ่ายปกครองที่ทาลงโดยมิได้ปฏิบัติตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด

⁴⁴วิชย วิวัฒเสวี "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง" หน้า 61

⁴⁵เรื่องเดียวกัน หน้า 68

⁴⁶บัญญัติ สุชีวะ "การฟ้องคดีเกี่ยวกับฝ่ายบริหาร" บทบัญญัติ ล.24 ค.2 (เม.ย.2509), หน้า 297

จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นสั่งไปโดยนอกเหนืออำนาจไม่ดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด สั่งไปโดยไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนเพียงพอ สั่งไปโดยไม่สุจริตหรือประมาทเลินเล่อ และศาลจะไม่เข้าไปวินิจฉัยในข้อเท็จจริงเลย เว้นเสียแต่ว่าการฟังข้อเท็จจริงนั้นไม่มีพยานหลักฐานในสำนวนสนับสนุนเท่าที่ควร หรือมิได้เป็นไปโดยสุจริต อันถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4) การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ทาหน้าที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร⁴⁷ เว้นแต่เรื่องร้องทุกข์ต่อไปนี้ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่รับไว้พิจารณา

1. เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะ เป็นทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภา
2. เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว
3. เรื่องที่มีการฟ้องร้องอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว
4. เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการหรือแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด⁴⁸

⁴⁷พระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 49

⁴⁸พระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 20

ส่วนบุคคลใดจะมีสิทธิร้องทุกข์ได้นั้น ตาม มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่าบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ได้ สำหรับกรณี ทหารหรือตำรวจ ถ้าจะร้องทุกข์อันเกี่ยวกับราชการทหารหรือตำรวจ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับว่าด้วยการนั้น เนื่องจากทหารและตำรวจ ถือว่าการปกครองบังคับบัญชาเป็นสำคัญ จึงต้องมีกฎหมายว่าด้วยวินัยเป็นการเฉพาะ ฉะนั้นหากข้าราชการตำรวจจะร้องทุกข์กรณีที่ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ในทางวินัยโดยไม่เป็นธรรมแล้ว จะต้องปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์ และร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ หรือกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เสร็จสิ้นเสียก่อน จึงจะมาใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์⁴⁹

เนื่องจากตาม มาตรา 7 ข้อ 2 (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า ในกรณีการวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการที่จัดตั้งตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งในกรณีนี้คือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จะต้องมีการออกกฎหมายกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัย ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสียก่อน ซึ่งในปัจจุบันนี้ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดในเรื่องนี้ แต่อย่างไร

⁴⁹พระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 18 วรรคท้าย และมาตรา 20 (4)