

บทสรุปการวิจัยและขอเสนอแนะ

๑. บทสรุป

การร้องทุกข์ เป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดให้ข้าราชการที่เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติตนในถูกต้องตามกฎหมายว่าควรระเบียบข้าราชการพลเรือน และในกรณีนั้นไม่มีสิทธิหรือธรรมเนียมร้องขอความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชามีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้แก้ไขปลดเปลื้องทุกข์ให้ การที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิในการร้องทุกข์นี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารบุคคลตามระบบคุณธรรม (Merit System) ในขอหลักความมั่นคง (Security of Tenure) คือการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการว่าตราบใดที่ข้าราชการยังมีความรู้ความสามารถปฏิบัติราชการเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ก็จะไม่ถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชาไม่ว่าด้วยเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมือง กฎหมายเรื่องการร้องทุกข์นี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ใหญ่บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสามารถพูดคุย ชี้แจง ทำความเข้าใจในเรื่องการปฏิบัติงานต่อกัน เพื่อความเข้าใจอันดีต่อกัน ลดปัญหาความขัดแย้งในหน่วยงาน เป็นช่องทางที่จะให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาใคร่สหายความคับข้องใจ และให้ผู้บังคับบัญชาได้มีโอกาสชี้แจงปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานของตน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีต่อกัน และเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้ข้าราชการ

ในการใช้สิทธิร้องทุกข์ ข้าราชการจะต้องปฏิบัติในถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กฎหมายดังกล่าวก็คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๐๒ และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ หลักเกณฑ์สำคัญในเรื่องนี้คือ ข้าราชการจะร้องทุกข์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะร้องทุกข์แทนคนอื่นหรือ

มอบหมายให้คนอื่นร้องทุกข์แทนคนไม่ได้ และเหตุที่จะร้องทุกข์ใดของเกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์โดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าควยระเบียบข้าราชการพลเรือนและเป็นกรณีที่ไม่มียุติหรือทรมานควย ส่วนเรื่องที่จะร้องทุกข์ไ้คนั้น มิได้กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน แต่พอสรุปไ้ควยเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ไ้แก่เรื่อง การบรรจุ การแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือน การขยาย การโอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวนทางวินัย การสั่งพักราชการ และการให้ออกจากราชการไว้ก่อน และเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่มีสิทธิหรือทรมาน เช่น การทำทัณฑ์บน เป็นต้น

สำหรับวิธีการร้องทุกข์ กฎหมายไ้กำหนดไ้หรือร้องทุกข์ควยวาจากอน ถ้าไม่ไ้รับคำชี้แจงจากผู้บังคับบัญชากภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือไ้รับคำชี้แจงแต่ยังไม่ เป็นที่พอใจ ก็ไ้หรือร้องทุกข์เป็นหนังสือต่อไปไ้ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย และผู้บังคับบัญชามีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่จะต้องรับดำเนินการพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาไ้หรือร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว และถือผลการพิจารณาวินิจฉัยนี้เป็นที่สุด ผู้ร้องทุกข์จะร้องทุกข์ต่อไปอีกไม่ได้

ตามทางปฏิบัติมีข้าราชการจำนวนน้อยที่เห็นว่าเมื่อผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ตนไม่ไ้รับความเป็นธรรมแล้วใช้สิทธิร้องทุกข์ซึ่งเป็นการแสดงออกที่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้เขียนจึงเลือกเขียนวิทยานิพนธ์ในเรื่องนี้ โดยมุ่งที่จะหาสาเหตุที่ข้าราชการไม่ใช้สิทธิร้องทุกข์ทั้งที่ไ้รับความทุกข์หรือเดือดร้อนเสียหาย

ผู้เขียนไ้ตั้งสมมุติฐานในการวินิจฉัยเรื่องนี้ไว้บนหน้าแล้วว่า กฎหมายเรื่องการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ยังไม่ค่อยจะใคร่ผลในภาคปฏิบัติ โดยข้าราชการที่ไ้รับความทุกข์ เดือดร้อน หรือเสียหาย ไม่นิยมการใช้สิทธิร้องทุกข์ตามกฎหมาย ทำให้กฎหมายในเรื่องนี้

ไม่ค่อยจะบรรลุวัตถุประสงค์ และยังไม่เป็นเครื่องมือในการบริหารงานบุคคล  
ได้ก็เท่าที่ควร

เพื่อพิสูจน์สมมติฐานดังกล่าว ผู้เขียนได้รวบรวมข้อมูลจากกฎหมาย  
เอกสารหลักฐาน หนังสืออ้างอิงกรณีร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นจริง ตลอดจนสอบถาม  
ความคิดเห็นจากผู้มีความรู้และความเข้าใจในกฎหมายเรื่องการร้องทุกข์ และ  
ยังได้ออกแบบสอบถามความคิดเห็นและทัศนคติในแง่มุมต่าง ๆ เกี่ยวกับการ  
ร้องทุกข์ไปยังข้าราชการตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ รวม ๕๐๐ ชุด และ  
ได้รับตอบกลับคืนมา ๒๗๗ ชุด จากข้อมูลและทัศนะความคิดเห็นต่าง ๆ ทำให้  
ผู้เขียนสามารถสรุปรวบรวมปัญหาเกี่ยวกับการร้องทุกข์ได้เป็น ๔ กรณี คือ

๑) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ คือปัญหาที่เกิดจากการบัญญัติตัวบท  
กฎหมายไว้มืดมน หรือไม่ครอบคลุม ทำให้ผู้นำนกฎหมายไม่สามารถทำความเข้าใจ  
หรือใคร่กฎหมายได้อย่างถูกต้อง

๒) ปัญหาเกี่ยวกับกลไก คือปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความเป็นธรรม  
หรือความเป็นกลาง หรือความเหมาะสมของตัวบุคคลหรือองค์กรที่ทำหน้าที่  
พิจารณาเรื่องร้องทุกข์

๓) ปัญหาวิธีการ คือปัญหาเกี่ยวกับการร้องทุกข์และวิธีการ  
พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ว่ามีขั้นตอนหรือกระบวนการที่ไม่มีความเหมาะสม  
ทำให้ผู้ที่คิดจะร้องทุกข์เกิดความไม่แน่ใจ หรือไม่อาจร้องทุกข์ได้ถูกต้องตาม  
วิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้

๔) ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อม คือปัญหาที่มิได้เกี่ยวกับตัวบท  
กฎหมายหรือการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่เป็นปัญหาที่อยู่รอบนอกซึ่งมีผลกระทบต่อ  
การใช้กฎหมายในเรื่องนี้ เช่น ปัญหาคานสั้งคม คานิยมของคนในสังคมนั้น และ  
ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองหรือหลักประกันแก่ผู้ร้องทุกข์ที่จะไม่ถูกลงโทษด้วย  
ไรอำนาจกลั่นแกล้ง เป็นต้น

ผู้เขียนได้รวบรวมประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย เรื่องการร้องทุกข์ไว้ โดยแยกเป็นประเภทของปัญหา รวม ๔ ประเภท ดังกล่าวนี้ โดยรวบรวมถ้อยคำรายละเอียดไว้ในบทที่ ๔ และโครงสร้างขอมูลที่ ได้รับจากการวิจัยโดยการออกแบบสอบถามมาแสดงประกอบด้วยแล้ว ซึ่ง ขอมูลต่าง ๆ ดังกล่าวนี้สามารถพิสูจน์ได้ว่า สมมติฐานที่ตั้งไว้เมื่อเริ่มทำการ วิจัยนั้นเป็นความจริงว่า กฎหมายเรื่องการร้องทุกข์ยังไม่อาจเป็นเครื่องมือ ในการบริหารงานบุคคลให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ จึงควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขขอบทประองต่าง ๆ ดังที่จะกล่าวไว้ในขอ เสนอแนะต่อไป

## ๒. ข้อเสนอแนะ

จากสรุปผลการวิจัยเรื่องการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ปราบกฏาข้าราชการระดับ ๑ - ระดับ ๕ ในความเห็นเกี่ยวกับการที่กฎหมาย กำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิร้องทุกข์ได้ เมื่อเห็นว่าตนได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็น ธรรมจากผู้นบังคับบัญชาชั้นนี้ผลดี คือเป็นช่องทางให้ข้าราชการได้มีโอกาส ร้องขอความเป็นธรรมจากผู้นบังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป เพื่อให้ช่วยแก้ไข ปลดเปลื้องทุกข์ ๒๕.๑๙% เห็นว่าเป็นการตรงจุดอำนาจของผู้นบังคับบัญชา มิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ๒๐.๕๙% และเป็นช่องทางให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ได้มีโอกาสโต้แย้งการกระทำของผู้นบังคับบัญชาภายในกรอบของกฎหมาย ๒๐.๕๕% และยังมีผู้แสดงทัศนะเพิ่มเติมควยว่า การร้องทุกข์จะมีผลดีถ้า ผู้นบังคับบัญชาใช้ดุลพินิจให้ถูกต้องเหมาะสม แต่ก็ยังมีผู้ให้ความเห็นว่า การร้องทุกข์ มีผลเสีย คือทำให้ผู้นบังคับบัญชาไม่กล้าตัดสินใจสั่งการเพราะเกรงว่าจะถูก ร้องทุกข์ ซึ่งจะเป็นการเสียหายแก่ชื่อเสียงของคน ๑๗.๗๔% เห็นว่าการ ร้องทุกข์ทำให้ผู้นบังคับบัญชาไม่กล้าใช้อำนาจเด็ดขาดในการปกครอง ๑๓.๔๖% เห็นว่าการร้องทุกข์ทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาขาดความเคารพยำเกรงผู้นบังคับบัญชา ๘.๓๓% และอีกบางส่วนเห็นว่าการร้องทุกข์ทำให้เกิดความบาดหมางใจกัน



ทำให้แตกความสามัคคี และอาจถูกบัญญัติด้วยบทบัญญัติแห่งเสียงกลั่นแกล้ง ส่วน  
ข้าราชการระดับ ๖ - ระดับ ๗ ก็ให้ความเห็นถึงผลคือผลเสียในเรื่องที่  
กฎหมายกำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิร้องทุกข์ใด ในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน  
ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าข้าราชการส่วนใหญ่มีทัศนคติเกี่ยวกับสิทธิในการร้องทุกข์  
ในแง่ที่ดี เห็นว่ามีประโยชน์มากกว่ามีโทษ แต่กฎหมายเรื่องการร้องทุกข์ยังมี  
ข้อที่ควรปรับปรุงแก้ไขบางประการดังปัญหาที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้ว

ข้อที่เห็นว่าควรจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายเรื่อง  
การร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน คือ

๒.๑ ควรกำหนดเรื่องที่จะใช้สิทธิร้องทุกข์ใดให้ชัดเจน โดย  
กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.

ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะได้กำหนดเรื่องที่จะร้องทุกข์ใดให้  
ชัดเจนเพื่อความสะดวกและง่ายต่อความเข้าใจของข้าราชการ ทำให้ข้าราชการ  
ที่รู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายสามารถ  
ที่จะทราบได้ทันทีเมื่ออ่านกฎหมายว่าเรื่องใดที่ตนเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมนั้น  
เป็นเรื่องที่มีสิทธิร้องทุกข์หรือไม่ และสะดวกต่อแบบฉบับข้อบัญญัติพิจารณาเรื่อง  
ร้องทุกข์ควยที่จะใดทราบว่า เรื่องที่มีการร้องทุกข์นั้นเป็นการร้องทุกข์ที่ถูกต้อง  
ตามกฎหมาย สามารถรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ และเป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไร  
ควรพิจารณาคำเนิการหรือสั่งการโดยอาศัยกฎหมายในเรื่องใด เป็นต้น เพราะ  
การที่กฎ ก.พ. ฉบับปัจจุบันมิได้กำหนด เรื่องที่มีสิทธิร้องทุกข์ไว้อย่างชัดเจน  
ทำให้ข้าราชการที่ไม่รู้กฎหมายเกิดความสับสน ไม่ทราบว่าเรื่องใดที่ตนไม่ได้รับ  
ความเป็นธรรมนั้นตนมีสิทธิร้องทุกข์หรือไม่ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ไม่ใช้สิทธิร้องทุกข์  
แต่ไปแสดงออกในคำอื่นที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนที่เห็นว่าควรจะได้  
มีการกำหนดเรื่องที่จะร้องทุกข์ใดไว้ในกฎ ก.พ. ก็เพราะเรื่องที่จะใช้สิทธิ  
ร้องทุกข์ใดนี้มีหลายเรื่อง ถ้านำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ก็จะทำให้ด้วยบท  
กฎหมายในเรื่องการร้องทุกข์มีข้อความยืดยาว มีหลายมาตรา หรือมีผลความ  
มากเกินไป ไม่สะดวก และกระจัดกระจายเมื่อเทียบกับมาตราอื่น ๆ อีกทั้ง

เรื่องที่จะร้องทุกข์ใดนี้อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมให้มากกว่านี้ก็ได้  
ฉะนั้น ถ้านำไปกำหนดไว้ในกฎ ก.พ. อันเป็นกฎหมายอนุบัญญัติรองลงมาจาก  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ก็จะทำให้สะดวกในการแก้ไข  
เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติม มากกว่าการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ

๒.๒ ควรกำหนดอำนาจดำเนินการของผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์  
และวิธีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้ในหลักเจเนนในกฎ ก.พ.

เพื่อให้เกิ**ก**ปัญหาในการพิจารณาสั่งการ เมื่อใดที่มีการ  
วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์แล้ว จึงควรจะได้กำหนดอำนาจดำเนินการของผู้พิจารณา  
เรื่องร้องทุกข์ไว้ในหลักเจเนน ทั้งนี้เพราะตามสภาพการณปัจจุบันได้มีการ  
ทวงกรมต่าง ๆ หรือสำนักงาน ก.พ. ว่าผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณา  
เรื่องร้องทุกข์จะมีอำนาจในการสั่งการเปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชา  
ผู้เป็นเหตุใ**ห**ร้องทุกข์ใดหรือไม่ เพียงใด จะถือเป็นการก้าวก่ายอำนาจหน้าที่  
หรือไม่ โดยเฉพาะระหว่างผู้บังคับบัญชาชั้นกร**ร**ทรวงกับชั้นกร**ร**ม ดังนั้น  
ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากได้มีการกำหนดอำนาจของผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้  
ในกฎหมายอย่างรัด**ร**คแล้ว ย่อมจะเป็นการขจัดปัญหาหรือข้อสงสัยเหล่านี้  
ทำให้ผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ใดเขาใจบทบาทหน้าที่ของตน ทำให้ผู้บังคับบัญชา  
ผู้เป็นเหตุใ**ห**ร้องทุกข์ไม่โกร**ร**ธเคืองหรือรู้สึกว่าการผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือกว่าก้าวก่าย  
อำนาจหน้าที่คุณิ**น**ิจของตน และทำให้ผู้ร้องทุกข์รู้สึกว่าคุณมีหลักประกันความ  
เป็นธรรมและจะไ**ค**รับความเป็นธรรม เพราะกฎหมายกำหนดใ**ห**ผู้บังคับบัญชา  
ผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์มีอำนาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชา  
ผู้เป็นเหตุใ**ห**ร้องทุกข์ใด นอกจากนั้น ควรจะได้มีการกำหนดวิธีการพิจารณา  
เรื่องร้องทุกข์ไว้ด้วย เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ถือเป็นแนว  
ปฏิบัติ เมื่อใ**ห**ใ**ห**มีมา**ร**งานของความถูกต้องเหมาะสมในการใ**ห**คุณิ**น**ิจวินิจฉัย  
และสั่งการในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ร้องทุกข์ไ**ค**รับความ  
เป็นธรรมโดยเสมอภาคกัน ส่วนที่ใ**ห**เห็นว่าควรกำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ก็เพื่อจะได้  
สะดวกในการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไปด้วย

### ๒.๓ ควรกำหนดหลักประกันหรือการให้ความคุ้มครองของบุตรองทุกช ไว้ในพระราชบัญญัติ

ควรจะได้มีการบัญญัติหลักประกันหรือการให้ความคุ้มครอง  
 บุตรองทุกชไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ เพราะ  
 เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอันจะทำให้ข้าราชการทั่วไปนิยมหรือกล้าใช้สิทธิของทุกช  
 เมื่อเห็นว่าตนมีหลักประกันหรือขมขู่ของกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองได้ และ  
 เห็นควรบัญญัติไว้ในทำนองว่ามีผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจกลั่นแกล้งข้าราชการ  
 บุตรองทุกชด้วยความพยายามหรือโดยประจักษ์ หรือย้ายข้าราชการบุตรองทุกชออก  
 จากหน่วยงานในขณะที่มีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไม่เสร็จสิ้น หรือย้ายควย  
 เหตุผลที่ข้าราชการผู้นั้นใคร่ร้องทุกข์ ถ้าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่  
 กลั่นแกล้งผู้บังคับบัญชาให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาผู้นั้นเป็นบุตรองทำผิดวินัย เป็นคน  
 การกำหนดใหม่หลักประกันหรือความคุ้มครองให้แก่บุตรองทุกชไว้ในกฎหมาย  
 ก็เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับข้าราชการที่ใช้สิทธิของทุกช เมื่อเห็นว่าตนไม่ได้  
 รับความเป็นธรรม แทนการแสวงหาทางออกโดยวิธีการอื่นที่ไม่ถูกต้องตาม  
 กฎหมาย และจากสรุปผลการวิจัย ข้าราชการระดับ ๑ - ระดับ ๕ คิดว่า  
 ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตนโดยไม่เป็นธรรม เพราะผู้บังคับบัญชาได้รับขอมูลที่  
 ไม่ถูกต้องหรือไม่เพียงพอในการตัดสินใจ ๕๐.๔๘% และข้าราชการระดับ ๖ -  
 ระดับ ๗ มีความเห็นเช่นนี้ ๔๑.๓๔% การที่ข้าราชการมีความเห็นในลักษณะ  
 เช่นนี้ เป็นความเห็นที่มองผู้บังคับบัญชาในแง่ดี แต่ก็ยังมีข้าราชการในจำนวน  
 โกลเดียวกันที่มองว่าผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตนโดยไม่เป็นธรรม เพราะผู้บังคับบัญชา  
 มีความลำเอียงต่อการให้ผลประโยชน์แก่พรรคพวกของตนเอง ๓๒.๓๘% และ  
 คิดว่าผู้บังคับบัญชาตัดสินใจสั่งการโดยมีอคติ กลั่นแกล้งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ไม่  
 รับฟังเหตุผล และไม่รอบคอบ ๑๕.๔๓% ส่วนข้าราชการระดับ ๖ - ระดับ ๗  
 ให้ความเห็นในลักษณะที่ใกล้เคียงกันว่าผู้บังคับบัญชามีความลำเอียง ๔๑.๓๔%  
 และผู้บังคับบัญชาสั่งการโดยมีอคติ ๑๑.๔๓% ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าข้าราชการ  
 ที่มองผู้บังคับบัญชาในแง่ร้ายย่อมจะไม่กล้าใช้สิทธิของทุกช เพราะเกรงว่า



คนจะยังไม่ได้รับความเป็นธรรม การที่กฎหมายจะกำหนดให้หลักประกัน หรือความคุ้มครองให้แกข้าราชการที่มีสิทธิร้องทุกข์ จึงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญ และมีส่วนส่งเสริมให้กฎหมายเรื่องการร้องทุกข์บรรลุผลตามเจตนารมณ์

๒.๔ ควรจะได้มีการบัญญัติให้ข้าราชการมีสิทธิร้องทุกข์ในเรื่อง คุดพินิจของผู้นั่งคับบัญชาที่ใช่โดยมิชอบหรืออับคเบือน (Abuse of Discretion)

ตามที่ไคกล่าววิเคราะห์ไว้ในวิทยานิพนธ์นี้แล้วว่า กฎหมาย เรื่องการร้องทุกข์ในปัจจุบันยังไม่เปิดโอกาสให้ข้าราชการมีสิทธิร้องทุกข์ใน เรื่องคุดพินิจของผู้นั่งคับบัญชาไค จึงทำให้ข้าราชการที่ได้รับความเกือกรอน เสียหายจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือตามกฎหมายของผู้นั่งคับบัญชา ไม่อาจใช้สิทธิร้องขอไห้แก้ไขปลดเปลื้องทุกข์ไค แมจะเห็นวาคู้นั่งคับบัญชา ไคใช้คุดพินิจในเรื่องนั้น ๆ โดยมิชอบ หรืออับคเบือนขอไห้จริง (Abuse of Discretion) และแม ก.พ. จะไคเคยมีแนววินิจฉัยให้ข้าราชการร้องทุกข์ ในเรื่องคุดพินิจของผู้นั่งคับบัญชาไคในกรณีที่ใช้คุดพินิจนั้นไม่อยู่ในกรอบของ เหตุผลก็ตาม แต่ก็เป็นการพิจารณาเฉพาะเรื่องเฉพาะบางกรณี บิไคกำหนด เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป และไคไม่แนว่าในกรณีอื่น ๆ ก.พ. จะมีมติวินิจฉัยให้ร้องทุกข์ ไคหรือไม่ ผู้เขียนเห็นวาค การที่กฎหมายบิไคกำหนดคิให้ข้าราชการมีสิทธิ ร้องทุกข์ในเรื่องคุดพินิจของผู้นั่งคับบัญชาที่ไคใช่โดยไมถูกทอง เหมาะสมหรือ มิชอบนั้น ทำให้กฎหมายเรื่องนี้ยังไม่มีความครอบคลุม ข้าราชการที่ได้รับความ ทุกข์ไม่อาจร้องขอไห้แก้ไขปลดเปลื้องทุกข์ไคตามความประสงค์ คังนั้น จึงเห็นควรที่จะไคมีการ เพิ่มเติมหลักเกณฑ์การให้ข้าราชการ มีสิทธิร้องทุกข์ไค ถาคเห็นวาคู้นั่งคับบัญชาใช้คุดพินิจปฏิบัติคอดนโดยมิชอบหรือโดยอับคเบือนไค แม การปฏิบัติของผู้นั่งคับบัญชานั้นจะอยู่ในหลักเกณฑ์ของกฎหมายก็ตาม ซึ่งควรที่จะ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๐๒ เพิ่มเติมจากบทบัญญัติเดิมที่ให้ข้าราชการร้องทุกข์ไคเพียงกรณีที่เห็นวาคู้นั่งคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติคอดนโดยไมถูกทองหรือไม่ปฏิบัติคอดนให้



ถูกต้องตามกฎหมาย แต่หากการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นไปโดยสุจริตและอยู่ในกรอบ  
ของเหตุผลแล้ว เห็นว่าไม่ควรที่จะให้ข้าราชการใช้สิทธิร้องทุกข์ใด เพราะ  
จะทำให้เกิดความวุ่นวายเสียระบบในการปฏิบัติราชการ ทำให้การปฏิบัติ  
ราชการไม่สามารถจะบรรลุผลตามเป้าหมายได้ และเป็นการขัดกับเจตนารมณ์  
ของกฎหมายในเรื่องการร้องทุกข์ด้วย

๒.๕ ควรมีการเผยแพร่ เรื่องสิทธิในการร้องทุกข์ เจตนารมณ์  
ของกฎหมาย และจุดประสงค์ที่กฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์ให้ข้าราชการ  
ทั่วไปโคทราบ

การเผยแพร่กฎหมายเรื่องการร้องทุกข์ให้แก่ข้าราชการทั่วไป  
จะทำให้ข้าราชการโคทราบและเข้าใจสิทธิตามกฎหมายของตนเอง ตลอดจน  
วิธีการปฏิบัติเมื่อเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งจะเป็นการขจัดวิธีการ  
นอกกฎหมายที่เป็นผลเสียต่อหน่วยงาน และควรจะได้มีการเผยแพร่ เจตนารมณ์  
ของกฎหมายนี้ไว้อย่างทั่วถึงที่กฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์โคนั้นก็เพื่อต้องการ  
ให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ถูกบังคับบัญชาและเพื่อ  
เป็นหลักประกันความ เป็นธรรมแก่ข้าราชการ มิใช่เพื่อเป็นช่องทางให้ผู้ถูก  
บังคับบัญชากล่าวร้ายหรือแสดงความอามาตราชาย หรือโคตอบการกระทำ  
ของผู้บังคับบัญชา และมีโคหมายความว่าผู้บังคับบัญชาที่ถูกร้องทุกข์จะเป็น  
ผู้บังคับบัญชาที่ไม่มีความเป็นธรรม หรือโคอำนาจหน้าที่โคไม่ถูกต้อง หรือเป็น  
ผู้ที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้บังคับบัญชา เพราะการร้องทุกข์นี้อาจมีสาเหตุจาก  
ความไม่เข้าใจกันก็โค ฉะนั้น หากโคมีการกำหนดเจตนารมณ์ของการร้องทุกข์  
ไว้อย่างชัดเจน ก็จะทำให้ผู้ร้องทุกข์ ร้องทุกข์ด้วยความรู้สึกที่ปราศจากความ  
โกรธ ความอามาต หรือความมีอคติ ในตัวผู้บังคับบัญชา และผู้บังคับบัญชา  
ถูกร้องทุกข์ก็จะรู้สึกว่าการร้องทุกข์ เป็นกระบวนการตามกฎหมาย มิโคเป็นสิ่งที่  
ที่แสดงว่าตนเป็นบุคคลโคไม่โคหรือเป็นผู้บังคับบัญชาที่ไม่เหมาะสม ซึ่งเมื่อมีความ  
รู้สึกเช่นนี้ชอบ เป็นการ ง่ายที่จะปรับความเข้าใจประสานความสัมพันธ์ระหว่าง  
ผู้บังคับบัญชาและผู้ถูกบังคับบัญชา ซึ่งย่อมมีผลโคปฏิบัติงานเป็นไปโคด้วยดี

ส่วนการที่ควรมีการระบุงจุดประสงค์ของการร้องทุกข์ไว้ ก็เพื่อให้เกิดความ  
เข้าใจว่าการร้องทุกข์นั้นร้องเพื่อประโยชน์อะไร เพื่อให้ข้าราชการโคปฎิบัต  
ตามกฎหมายในเรื่องการร้องทุกข์ได้อย่างถูกต้อง และในการเผยแพร่ข้อมูล  
เหล่านี้ควรจะให้กองการเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายประชาสัมพันธ์ของแต่ละหน่วยงาน  
เป็นผู้ดำเนินการ เช่น เผยแพร่ไว้ในจุดสาร วารสาร ของหน่วยงานนั้น ๆ  
หรือทำเป็นเอกสารแจกจ่าย เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นประโยชน์หรือ  
เป็นข้อมูลให้ฝ่ายบริหารหรือผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย  
เกี่ยวกับการร้องทุกข์ให้ถี่และเหมาะสมยิ่งขึ้น ทำให้ข้าราชการทั่วไปกล้าที่จะ  
ใช้สิทธิร้องทุกข์ เมื่อเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมมากกว่าที่ปรากฏใน  
ปัจจุบัน ซึ่งตามสรุปผลการวิจัยของผู้เขียน ข้าราชการระดับ ๑ - ระดับ ๕  
ที่ตอบแบบสอบถามจำนวน ๔๘๖ คน เคยใช้สิทธิร้องทุกข์เพียง ๑๐ คน และ  
ข้าราชการระดับ ๖ - ระดับ ๗ ที่ตอบแบบสอบถามจำนวน ๒๖๕ คน เคยใช้  
สิทธิร้องทุกข์เพียง ๗ คน ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่น้อยมาก ที่เป็นเช่นนี้ไปก็เพราะ  
ข้าราชการไม่มีความทุกข์หรือความคับข้องใจจากการปฏิบัติของผู้นั่งคับบัญชา  
แต่ เป็นเพราะข้าราชการที่มีความทุกข์หรือความคับข้องใจขาดความรู้และความ  
เชื่อมั่นว่าสิทธิในการร้องทุกข์ตามกฎหมายจะช่วยให้ตนได้รับความเป็นธรรม  
ฉะนั้น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้กฎหมายนี้  
สามารถเป็นเครื่องมือในการบริหารงานบุคคลได้สอดคล้องเจตนารมณ์ของกฎหมาย