

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จะเห็นได้ว่าการร้องขอความเป็นธรรม โดยการร้องทุกข์เป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่กฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจได้กำหนดให้ข้าราชการตำรวจที่เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหรือสั่งลงทัณฑ์ในทางที่ผิด หรือไม่สมควร หรือไม่เป็นธรรม หรือผิดกฎหมาย หรือแบบธรรมเนียมวินัยตำรวจ หรือเห็นว่าตนมิได้รับประโยชน์ หรือสิทธิตามที่ควรจะได้รับในราชการมีสิทธิที่จะร้องทุกข์จากผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ เพื่อให้แก้ไขปลดเปลื้องทุกข์ให้แก่ตนได้

ในการใช้สิทธิร้องขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์นั้น ข้าราชการตำรวจจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้คือในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 หมวด 4 ตั้งแต่มาตรา 21 ถึงมาตรา 30 ว่าด้วยเรื่องและวิธีการร้องทุกข์ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญว่าข้าราชการจะร้องทุกข์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะมอบหมายให้บุคคลอื่นร้องทุกข์แทนตนไม่ได้ และเหตุที่จะร้องทุกข์ได้ต้องเกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจ หรือสั่งลงทัณฑ์ในทางที่ผิด หรือไม่สมควร หรือ ไม่เป็นธรรมหรือผิดกฎหมาย หรือแบบธรรมเนียมวินัยตำรวจ หรือเห็นว่าตนมิได้รับประโยชน์หรือสิทธิตามที่ควรจะได้รับในราชการ

สำหรับวิธีการร้องทุกข์ กฎหมายได้กำหนดให้ร้องทุกข์ได้ทั้งการร้องทุกข์ด้วยวาจา และการร้องทุกข์เป็นหนังสือ และเมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ได้รับเรื่องร้องทุกข์จะต้องรีบดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น และจะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว และถ้าเป็นในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ยังไม่หมดความสงสัยให้ร้องทุกข์ต่อไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอีกได้โดยที่ในส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ให้ชัดเจน องค์การรองรับการพิจารณาเรื่องการร้องทุกข์ก็ไม่มี กฎหมายคงกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของตัวบุคคล คือตัวผู้บังคับบัญชา

ตามทางปฏิบัติข้าราชการตำรวจยังมีความสับสนในเรื่องของการใช้สิทธิร้องทุกข์ เมื่อเห็นว่าผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้องตามกฎหมายและตนไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับ

การลงทัณฑ์กับการอุทธรณ์ในกรณีที่เป็นการลงโทษ จากการศึกษาผู้เขียนได้ทำการวิจัยมาพบปัญหาต่าง ๆ ไว้แล้วในบทที่ 1-4 นั้น พอจะแยกแยะปัญหาที่สำคัญออกได้ดังนี้

1.1 ในการบริการงานบุคคลของกรมตำรวจ เช่น การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน การคัดเลือกและการสอบแข่งขัน วินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการและโดยเฉพาะในเรื่องของการร้องขอความเป็นธรรมทั้งโดยการร้องทุกข์และการอุทธรณ์ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการใช้และการตีความอยู่ถึง 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การวิจัยพบว่าตัวบทกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวในเรื่องร้องขอความเป็นธรรมทั้งโดยการร้องทุกข์และอุทธรณ์ยังมีความลึกลับกันอยู่ ไม่ชัดเจน และไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่จะร้องขอความเป็นธรรม ผู้พิจารณาหรือองค์กร กระบวนการพิจารณาและวิธีการพิจารณา

1.2 ตัวบทกฎหมายที่บัญญัติในการร้องขอความเป็นธรรมทั้งโดยการร้องทุกข์และอุทธรณ์ โดยเฉพาะในกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจได้บัญญัติเรื่องการร้องทุกข์และการอุทธรณ์ไว้ปะปนกันไม่แยกให้ชัดเจนเรื่องใดควรจะเป็นการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ จึงทำให้เกิดปัญหาในการที่จะใช้สิทธิร้องขอความเป็นธรรมเกิดความสับสน จึงสมควรแยกให้ชัดเจน เช่น กรณีเรื่องการลงทัณฑ์ตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 นั้น ในทางปฏิบัติปัจจุบันข้าราชการตำรวจสามารถร้องขอความเป็นธรรมทั้งโดยการร้องทุกข์และอุทธรณ์ได้เพราะกฎหมายมิได้บัญญัติห้ามไว้

1.3 รายละเอียดอื่น ๆ ของการร้องขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์มีดังนี้

1.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ กระบวนการและวิธีพิจารณาไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนแน่นอนที่จะยึดถือปฏิบัติ

1.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยร้องทุกข์และการบังคับตามคำวินิจฉัยร้องทุกข์ คือ ปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ว่าควรมีแนวทางการพิจารณาคำวินิจฉัยควรจะเป็นไปในทางเดียวกันสำหรับเรื่องร้องทุกข์เดียวกัน และการบังคับตามคำวินิจฉัยควรมีกระบวนการที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์เพื่อจะได้รับการแก้ไขทุกข์ของตน

จากปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากฎหมายเรื่องการร้องทุกข์ของข้าราชการ ตำรวจยังไม่เป็นเครื่องมือในการบริหารงานบุคคลให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ จึงควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ดังที่จะกล่าวไว้ในข้อเสนอแนะต่อไป

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยดังกล่าว จะสามารถทำให้เห็นว่าปัญหาอันเกี่ยวกับการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจ ไม่ว่าจะโดยทางการร้องทุกข์ก็ดี อุทธรณ์ก็ดี สาเหตุอันสำคัญเกิดจากความสลับซับซ้อนทางกฎหมาย เนื่องจากข้าราชการตำรวจต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายถึง 3 ฉบับ คือพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับก็จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตีความใช้กฎหมายและช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งเป็นเหตุให้กระบวนการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจมีความสับสนดังได้กล่าวมาแล้ว ทางแก้ที่ตรงจุดที่สุด

2.1 ในการเสนอขอแก้ไขกฎหมายต่อไปควรบัญญัติกฎหมายโดยรวมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ไว้เป็นฉบับเดียวกัน เพื่อจัดปัญหาความสับสนอันส่งผลให้เกิดปัญหากรณีความกฎหมายได้ ทั้งนี้โดยยึดแนวทางเดียวกับที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้เป็นฉบับเดียว

2.2 เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายตามข้อ 2.1 แล้ว ก็ควรแก้ไขในเรื่องของการร้องขอความเป็นธรรมทั้งโดยการร้องทุกข์และอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจไว้ให้ชัดเจน โดยแยกเรื่องใดควรเป็นเรื่องร้องทุกข์ และเรื่องใดควรเป็นการอุทธรณ์

ในเรื่องของการร้องทุกข์ เหตุที่จะร้องทุกข์ที่ควรบัญญัติ ได้แก่

2.2.1 กรณีทัณฑ์วินัยตำรวจ ได้แก่ ทัณฑ์กรรม กักยาม กักขัง และจำขัง ซึ่งทัณฑ์เหล่านี้เป็นการกระทำต่อเนื้อตัวร่างกายของผู้ใต้บังคับบัญชาอันต่างจากโทษทางวินัยของข้าราชการอื่น ๆ จึงควรบัญญัติให้เป็นเรื่องของการร้องทุกข์ และควรกำหนดให้มีการ



พิจารณาให้ความเป็นธรรมได้โดยรวดเร็วชัดเจนและรัดกุม เพราะหากมีการลงทัณฑ์ไปแล้ว ก่อนการพิจารณาจะเสร็จสิ้นผู้ถูกลงทัณฑ์ก็อาจไม่มีทางเยียวยาที่มีประสิทธิผลได้

2.2.2 กรณีคำสั่งให้ออกจากราชการในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

2.2.3 กรณีการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา

2.2.4 กรณีเรื่องสิทธิหรือประโยชน์ในทางราชการ

2.2.5 กรณีความขบข้องใจ ตามหลักการพนักงานสัมพันธ์ (Employee Relation) ควรจะให้ร้องทุกข์ได้ แต่ต้องกำหนดไว้โดยกฎ ก.ตร. ในทำนองเดียวกับมาตรา 130 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

โดยการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามเหตุทั้ง 5 ประการข้างต้นจะต้องพิจารณาทั้งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal) และความไม่เหมาะสม (Opportunity) ทั้ง 2 ประการ อนึ่งลักษณะของพิจารณาความไม่เหมาะสมนั้น ควรกำหนดให้ต้องพิจารณาถึงประโยชน์ของทางราชการประกอบสิทธิของผู้ขอความเป็นธรรมไปด้วยกัน โดยถือว่าถ้าการกระทำของผู้บังคับบัญชาชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการมีเหตุผลและไม่ปรากฏว่ามีกรกลั่นแกล้งแล้วก็ต้องถือว่าการกระทำดังกล่าวย่อมเหมาะสมไม่ควรถูกยกเลิกเพิกถอนได้อีก

ส่วนการอุทธรณ์ ควรเป็นกรณีลงโทษทางวินัยเหมือนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

2.3 การปรับปรุงการร้องขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์ควรมีดังนี้

2.3.1 ควรกำหนดผู้มีอำนาจหรือองค์กรพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้ให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ร้องทุกข์ในการพิจารณา วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้รวดเร็วชัดเจนแน่นอนและเป็นธรรม และเป็นไปตามหลักของการปกครองบังคับบัญชาอันเป็นเรื่องที่จะต้องจัดการแก้ไขกันเองภายในหน่วยงานให้เรียบร้อยเสียก่อน จึงต้องให้บุคคลที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปเป็นผู้พิจารณาเสียก่อน หากผลการพิจารณาทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่เป็นที่พอใจก็อาจจะกำหนดให้ร้องทุกข์ต่อองค์กรได้ เพราะเป็นคณะบุคคลที่จะได้ร่วมกันพิจารณาให้ความเป็นธรรมในเรื่องที่ร้องทุกข์ได้ละเอียดยิ่งขึ้น องค์กรที่จะพิจารณาได้แก่ อ.ก.ตร. จังหวัด อ.ก.ตร. กรม หรือ

ก.ตร. แล้วแต่กรณีตามที่จะได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดหรือระเบียบของ ก.ตร. และควรจะให้ยุติเสรีจลินในขั้นตอนขององค์กรเลขที่เดียว เพื่อให้รวดเร็ว ผู้วิจัยเห็นว่าพอเพียงแล้วในการพิจารณาให้ความเป็นธรรมในเรื่องของการร้องทุกข์

ในส่วนของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ได้นั้นอาจกำหนดคุณสมบัติไว้คร่าว ๆ พอจะเสนอแนะได้ดังนี้

ก. เป็นข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาตามสายงานการบังคับบัญชาของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้โดยในทางปฏิบัติจะกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานราชการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ จึงสมควรที่จะกำหนดให้ชัดเจนว่าควรเป็นหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

ข. ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจผู้ร้องทุกข์

ค. ต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือเป็นข้าราชการตำรวจสัญญาบัตรที่มีประสบการณ์ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในด้านตัวของข้าราชการตำรวจผู้ร้องทุกข์และเป็นไปตามหลักกฎหมาย

สำหรับวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ควรกำหนดให้ชัดเจนในกฎข้อบังคับ เพื่อให้เป็นทางปฏิบัติเดียวกันพอจะกำหนดคร่าว ๆ ไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ

ก. เมื่อได้รับเรื่องร้องทุกข์นั้นแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในส่วนราชการนั้นดำเนินการสอบสวนและสรุปสำนวน และตรวจสอบให้เป็นไปตามระเบียบของการร้องทุกข์

ข. ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้น ให้มีการชี้แจงจากผู้ร้องทุกข์ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบจะเป็นการชี้แจงด้วยวาจาประกอบหนังสือชี้แจงหรือชี้แจงเป็นหนังสืออย่างเดียวก็ได้

ค. เมื่อได้พิจารณาชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์นั้นแล้ว จะต้องแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์และผู้ที่เป็นเหตุให้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว โดยทำเป็นหนังสือแจ้งไป

ง. ควรให้ข้าราชการตำรวจผู้ร้องทุกข์และผู้ถูกร้องทุกข์มีสิทธิคัดค้านคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ได้ ในกรณีที่คณะกรรมการคนใดคนหนึ่งมีส่วนได้เสียกับเรื่องร้องทุกข์นั้น

จ. สำหรับหลักเกณฑ์การร้องทุกข์ด้วยวาจา และการร้องทุกข์เป็นหนังสือนั้น ควรจะใช้วิธีพิจารณาอย่างเดียวกันและกำหนดไว้ให้แน่นอนว่าควรมีสาระสำคัญอย่างใดบ้าง และร้องทุกข์ต่อใคร ภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใดโดยอาจกำหนดไว้ในข้อกำหนดหรือระเบียบ

### 2.3.2 ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับตามคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

สำหรับกรณีนี้เป็นการสั่งการภายหลังที่คณะกรรมการผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ได้พิจารณาแก้ไขทุกข์ให้กับผู้ร้องทุกข์แล้ว และจะต้องปฏิบัติการแก้ไขทุกข์ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มิได้กำหนดไว้เลย จึงสมควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การบังคับตามคำวินิจฉัยให้กับผู้บังคับบัญชาผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ หรือผู้มีอำนาจสั่งการในการพิจารณาเรื่องการร้องทุกข์ที่จะบังคับให้ผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้เกิดทุกข์ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยเพื่อแก้ไขทุกข์ให้กับผู้ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมได้ โดยอาจรายงานการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์กับอธิบดีกรมตำรวจ เพื่อขออนุมัติในการสั่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพื่อแก้ไขทุกข์ให้กับผู้ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมได้ ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผล ก็ให้ผู้บังคับบัญชาผู้นั้นดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัย หากว่าไม่สามารถจะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้นได้ในเวลาอันควร หรือมีอุปสรรคก็ให้รายงานต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ที่พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม เพื่อจะได้แก้ไขต่อไป

### 2.3.3 ควรกำหนดหลักประกันหรือการให้ความคุ้มครองผู้ร้องทุกข์ไว้ในกฎหมาย

ควรจะได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้ร้องทุกข์ไว้ในกฎหมายระเบียบข้าราชการตำรวจที่แก้ไขใหม่แล้ว เพราะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอันจะทำให้ข้าราชการตำรวจทั่วไปกล้าที่จะชลสิทธิร้องทุกข์เมื่อเห็นว่าตนมีหลักประกัน หรือบทบัญญัติของกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองแก่ตนได้ และเห็นควรบัญญัติไว้ว่ามีให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจกลั่นแกล้งข้าราชการตำรวจผู้ร้องทุกข์ด้วยความพยาบาท หรือโทสะจริต หรือย้ายข้าราชการตำรวจผู้ร้องทุกข์ออกจากหน่วยงาน ในขณะที่มีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ยังไม่เสร็จสิ้น หรือย้ายด้วยเหตุผลที่ว่าข้าราชการตำรวจผู้นั้นได้ร้องทุกข์ ถ้าผู้บังคับบัญชาใช้

อำนาจหน้าที่กลั่นแกล้งผู้ได้บังคับบัญชาผู้ร้องทุกข์ก็ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัยเป็นต้น การกำหนดให้มีการคุ้มครองข้าราชการตำรวจผู้ร้องทุกข์ไว้ในกฎหมาย เช่นนี้ก็เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับข้าราชการตำรวจที่ใช้สิทธิร้องทุกข์ เมื่อเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม

ผู้เขียนเห็นว่าข้อเสนอแนะต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นประโยชน์หรือเป็นข้อมูลให้ฝ่ายบริหาร หรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยเฉพาะเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจให้ดีและเหมาะสมยิ่งขึ้น ทำให้ข้าราชการตำรวจทั่วไปร้องทุกข์ และได้รับการแก้ไขทุกอย่างเป็นธรรม โดยได้รับการปฏิบัติแบบเดียวกัน จึงเป็นสิ่งที่จะได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจฉบับนี้ เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจได้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย