

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษ และการออกจากราชการ ของข้าราชการซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ รัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 55 ได้บัญญัติว่า บุคคลย่อม มีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ตามเงื่อนไข และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 57 ได้บัญญัติว่าให้บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ และข้าราชการอื่น ๆ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย หรือกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และมาตรา 64 ได้บัญญัติให้รัฐพึงจัดระบบงานราชการ ให้มีประสิทธิภาพ กำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจน กฎหมาย ที่บัญญัติขึ้นใช้บังคับในเรื่องนี้คือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับแยกใช้บังคับกับข้าราชการประเภทต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่าง ข้าราชการและทางราชการในการบริหารงานบุคคลเหล่านี้เป็นนิติกรรมทางปกครองซึ่งส่ง ผลกระทบต่อสิทธิและสถานภาพของข้าราชการ ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีความถูกต้อง ความเป็นธรรม และความชอบด้วยกฎหมายในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนหลายต่อหลายครั้งหลายเรื่อง และต่อเนื่องมาโดย ตลอด เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และไม่เป็นธรรม การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการตำรวจบางรายไม่ได้พิจารณาจากผลงานตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ การบรรจุเลื่อนขั้นและการบรรจุให้ได้รับ เงินเดือนตามคุณวุฒิไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นต้น การวิพากษ์วิจารณ์ เหล่านี้ในบางครั้งจะเป็นการให้สัมภาษณ์จากข้าราชการตำรวจที่ตนเองคิดว่าไม่ได้รับ ความเป็นธรรม ความเป็นธรรม ความถูกต้อง และความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรม ทางปกครองในการบริหารงานบุคคลเหล่านี้ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจ และส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ และ ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคมส่วนรวมในที่สุด

ปัจจุบันข้าราชการตำรวจซึ่งมีอยู่ประมาณ 160,000 คน กระจายกันปฏิบัติหน้าที่อยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศ ซึ่งได้รับผลกระทบต่อสิทธิและสถานภาพในทางราชการของตนอันเกิดจากนิตินิยมในทางปกครองทางการบริหารงานบุคคลดังกล่าว ปัญหาที่เกิดขึ้นจากนิตินิยมทางปกครองดังกล่าวนี้ สามารถแก้ไขได้หากกฎหมายที่บัญญัติให้สิทธิร้องขอความเป็นธรรมโดยวิธีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้ชัดเจน และมีองค์การพิจารณา และมีการพิจารณาให้ความเป็นธรรมที่ตีความเหมาะสมและชัดเจนเพียงพอ

การร้องขอความเป็นธรรมโดยวิธีการร้องทุกข์และอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้น จึงเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่จะประกันความเป็นธรรมในการรับราชการของข้าราชการตำรวจได้ แต่จากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันนั้น ปรากฏว่าแม้ข้าราชการตำรวจโดยทั่วไปจะทราบตามกฎหมายกำหนดให้มีสิทธิร้องขอความเป็นธรรมได้ก็ตาม แต่ก็มิเพียงข้าราชการส่วนน้อยที่จะเข้าใจวิธีการอีกทั้งยังไม่กล้าใช้สิทธิเพื่อร้องขอความเป็นธรรมให้แก่ตน แต่กลับใช้วิธีการอย่างอื่นแทน เช่น การเขียนบัตรสนเท่ห์ การร้องเรียน การให้ข่าวกับสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ หรือใช้วิธีตอบโต้ผู้บังคับบัญชาที่ไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ตนด้วยการปฏิบัติงานให้ล่าช้า ทำให้เกิดความเสียหายแก่ระบบราชการ

อนึ่งปรากฏว่าการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าว ที่ได้กำหนดไว้เมื่อก่อนให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติถึงเรื่องการร้องขอความเป็นธรรมไว้ในลักษณะเปิดกว้างให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะตัดสินและพิจารณาได้โดยไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน ทั้งยังไม่มีคณะกรรมการพิเศษที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยความชำนาญในการพิจารณา หรือองค์การพิจารณาและกระบวนการพิจารณาให้ความเป็นธรรม บทบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่ดังกล่าวไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะถือปฏิบัติให้เกิดความเป็นธรรมแก่ ข้าราชการตำรวจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันปรากฏว่าแนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับการร้องขอความเป็นธรรม และเรื่องราวร้องขอความเป็นธรรมได้ขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวาง ความรู้สึกของผู้พิจารณาเรื่องร้องขอความเป็นธรรม อาจจะใช้ความรู้สึกส่วนตัวเป็นเครื่องตัดสิน ทำให้ผลการพิจารณาแปรเปลี่ยนได้ตลอดเวลา ทั้งแนวทางวินิจฉัยไม่

สอดคล้องไปในทางเดียวกันในกรณีเรื่องร้องขอความเป็นธรรมที่คล้ายคลึงกัน อีกทั้งยังมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันแต่อย่างใด โดยเฉพาะข้าราชการตำรวจ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ซึ่งใช้บังคับมาเกือบ 60 ปี จึงเกิดปัญหาในการบังคับใช้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงได้ศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการร้องขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์และการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจที่เกิดขึ้นอันจะเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจให้เหมาะสมต่อไป

สมมติฐาน

กฎหมายที่บัญญัติให้สิทธิข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการร้องขอความเป็นธรรม และที่บัญญัติกระบวนการในการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจ ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และไม่ชัดเจนเพียงพอ ที่จะถือปฏิบัติให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงรากฐานและแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการร้องขอความเป็นธรรมตามกฎหมาย
2. เพื่อศึกษาและรวบรวมปัญหาเกี่ยวกับการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจ
3. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์และการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

วิธีการดำเนินการวิจัย

วิจัยเอกสารโดยศึกษาในรายละเอียดจากบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ กฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และ

กฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ที่ออกตามความกฎหมายเหล่านี้ มติ ค.ร.ม. กฎ ก.พ. ระเบียบ ก.ตร. ข้อกำหนด ก.ตร. มติ ก.ตร. เอกสารบทความและสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ

ขอบเขตการศึกษา

เนื่องจากในการทำวิทยานิพนธ์ในหัวข้อเรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจ ขอบเขตการศึกษาในเรื่องนี้ผู้วิจัยจะต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องถึง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้มีความเกี่ยวข้องและเกี่ยวพันกันในความสับสนของการใช้และตีความ ทำให้เกิดความยุ่งยากในการร้องขอความเป็นธรรมทั้งโดยการร้องทุกข์และการอุทธรณ์ ดังที่ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาและวิจัยต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบและเข้าใจสภาพของปัญหาในการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจและกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจในการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ

ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

1. ทฤษฎีกฎหมายมหาชน
2. ทฤษฎีเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง
3. ทฤษฎีเกี่ยวกับการร้องทุกข์

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะแบ่งการศึกษาวิจัยออกเป็น 5 บท คือ

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 กล่าวถึงความหมายของการร้องทุกข์โดยทั่วไปตามหลักวิชาการบริหารงานบุคคล แนวความคิดและวิวัฒนาการของการร้องทุกข์ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบัน ความหมายของการร้องทุกข์ตาม



พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ฉบับปัจจุบัน เปรียบเทียบการร้องทุกข์กับการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ความหมายของการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจ เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในการลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจ แนวความคิดเรื่องการร้องขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจ และเจตนารมณ์ของการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจ

บทที่ 3 กล่าวถึงสิทธิการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจ เรื่องที่ข้าราชการตำรวจจะร้องขอความเป็นธรรมได้ อันได้แก่ การร้องทุกข์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาและสิทธิประโยชน์ในทางราชการ เช่น การบรรจุ การแต่งตั้งการให้ได้รับเงินเดือน การย้าย การโอน การเลื่อนขั้นเงินเดือน เรื่องสิทธิประโยชน์ในราชการ เรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการร้องขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์ ได้แก่ ปัญหาเรื่องถ้อยคำของกฎหมายและการมิได้ระบุจุดประสงค์ของการร้องทุกข์ไว้ในกฎหมาย ปัญหาเรื่องการร้องทุกข์ขอให้แก้ความคับข้องใจ เจื่อนไขในการร้องทุกข์ เจื่อนเวลาในการร้องทุกข์ และวิธีการในการร้องทุกข์โดยกล่าวถึงปัญหาต่าง ๆ ไว้ด้วย

บทที่ 4 กล่าวถึงองค์กรและกระบวนการที่จะพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจโดยกล่าวในรายละเอียดว่ามีขั้นตอนอย่างไรในการดำเนินการ และผลการพิจารณาเป็นประการใด ปัญหา หรืออุปสรรคในเรื่ององค์กรหรือผู้มีอำนาจพิจารณา และหลักเกณฑ์การพิจารณา

บทที่ 5 เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเรื่องการร้องทุกข์เพื่อให้กฎหมายในเรื่องนี้มีผลในภาคปฏิบัติ เข้ากับสภาพการณ์ปัจจุบันให้หลักประกันความเป็นธรรมกับข้าราชการตำรวจและบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายคือ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน