

บทที่ 2

ความหมายและเจตนารมณ์ของการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจ

1. ความหมายของการร้องทุกข์โดยทั่วไปตามหลักวิชาการบริหารงานบุคคล

หากจะกล่าวถึงเรื่องความหมายของการร้องทุกข์แล้ว ย่อมมีมากมายหลายความหมายทั้งนี้แล้วแต่ว่าการร้องทุกข์นั้นจะเกี่ยวกับเรื่องอะไร เช่น การร้องทุกข์ว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้อื่น ขอให้ลงโทษผู้กระทำหรือให้ผู้กระทำชดใช้ค่าเสียหายซึ่งเป็นการร้องทุกข์ในทางอาญา หรือร้องว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐขอให้ขจัดความเดือดร้อน หรือแก้ไขปลดเปลื้องทุกข์ให้ ซึ่งเป็นการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ก่อนที่จะกล่าวถึงความหมายของการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจที่จะทำการวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะขอกกล่าวถึงความหมายของการร้องทุกข์โดยทั่วไปตามหลักวิชาการบริหารงานบุคคล และตลอดจนแนวความคิดวิวัฒนาการและความหมายของการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อให้เห็นแนวทางที่จะศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อไป มีนักวิชาการหลายท่านกล่าวถึงความหมายของการร้องทุกข์โดยทั่วไปไว้ดังนี้

O. Glenn Stahl¹ ได้กล่าวถึงความหมายของการร้องทุกข์ไว้ในหนังสือ Public Personnel Administration ว่า การร้องทุกข์มีความหมายในสองลักษณะคือการร้องขอความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ ของลูกจ้างแต่ละคน และการร้องขอให้แก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน ดังนั้น ความหมายของคำว่าร้องทุกข์ (Grievances) และอุทธรณ์ (Appeals) จึงต่างกัน คำว่าร้องทุกข์จะรวมถึงปัญหาที่เกิดจากข้อร้องเรียนส่วนตัวของลูกจ้าง แต่คำว่าอุทธรณ์เป็นความหมายที่เป็นทางการใน

¹O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration 8th ed (New York : Harper & Row, 1983) p.256.

การขอความเป็นธรรม เมื่อถูกฝ่ายบริหารลงโทษทางวินัย หรือในกรณีอื่น ๆ ในภาค
อุตสาหกรรมความหมายของคำทั้งสองนี้จะรวมอยู่ในความหมายของคำว่าร้องทุกข์

Paul Pigor และ Charles A Myers² ได้กล่าวถึงความหมายของ
การร้องทุกข์ไว้ในหนังสือ Personnel Administration : A Point of View
and a Method ว่า ในการวิเคราะห์ความหมายของคำว่าร้องทุกข์ (Complaints)
จะต้องพิจารณาถึงระดับของความไม่พึงพอใจของลูกจ้างซึ่งมีคำ 3 คำ ที่จะแสดงให้เห็น
เช่นนั้น คือ คำว่า Dissatisfaction, Complaint และ Grievance คำว่า
Dissatisfaction คือสิ่งใด ๆ ก็ได้ที่ทำให้ลูกจ้างเกิดความรู้สึกรำคาญ หรือไม่
พึงพอใจ เช่นคนงานที่กำลังทำงานเกิดความรู้สึกไม่พอใจในการที่จะต้องค้นหาเครื่องมือ
บางอย่างที่ต้องใช้งาน ส่วนคำว่า "Complaint" คือการร้องทุกข์ในเรื่องที่ทำให้
ลูกจ้างรู้สึกรำคาญ หรือไม่พึงพอใจ เช่น ร้องขอให้ฝ่ายบริหารจัดหาเครื่องมือให้ลูกจ้าง
อย่างเพียงพอ เป็นต้น สำหรับคำว่า "Grievance" เป็นคำทางการที่ใช้ร้องทุกข์ใน
เรื่องแรงงานสัมพันธ์ หรือร้องขอให้มีการพิจารณาตีความเกี่ยวกับข้อตกลงทางการจ้าง
แรงงาน

William G. Torpey³ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Public Personnel
Management ว่า การร้องทุกข์เป็นการร้องเรียนในปัญหาส่วนตัวของลูกจ้างแต่ละคน
ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขในแต่ละเฉพาะปัญหาเป็นรายบุคคล (Grievance is a
Complaint Personal to an individual employee, the solution of
which normally affects only the individual employee)

²Paul Pigor and Charles A. Myers, Personnel Administration
: A Point of view and a Method, 7th ed (McGraw-Hill Book Co., 1973)
p.229

³William G. Torpey, Public Personnel Management (D. Van
Nostrand Co. Inc., 1957) p.226

อ.จำนงค์ สมประสงค์⁴ ได้กล่าวถึงความหมายของการร้องทุกข์ไว้ในหนังสือ การบริหารพนักงานการเจ้าหน้าที่ว่า ในการพิจารณาความหมายของการร้องทุกข์จะต้อง แยกความหมายของคำว่า "ข้อร้องเรียน" (Complaint) กับ "ข้อร้องทุกข์" (Grievance) เสียก่อน คำว่า "ร้องเรียน" นั้น หมายถึงการแสดงออกทุก ๆ อย่าง ที่เกี่ยวกับความไม่พอใจในตัวเจ้าหน้าที่ ส่วนคำว่า "ร้องทุกข์" เป็นการร้องขอความ เป็นธรรมจากการปฏิบัติอันไม่เหมาะสมตามข้อตกลงแรงงานที่ทำงานไว้อันเกี่ยวกับเรื่องการ ให้ออกจากงาน ค่าจ้าง การเลื่อนตำแหน่งฯ อย่างไรก็ตามเมื่อความหมายของคำว่า "ร้องทุกข์" ใช้อย่างกว้างขวางในการบริหารพนักงานการเจ้าหน้าที่จึงหมายถึงความไม่ พึงพอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในทุกเรื่องทุกกรณีที่จะแสดงออกหรือไม่ก็ตาม

อ.ธงชัย สันติวงษ์⁵ ได้กล่าวถึงความหมายของการร้องทุกข์ไว้ในหนังสือ การบริหารงานบุคคลว่า "การร้องทุกข์" (Grievance) ข้อกรณีที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการระหว่างลูกจ้างและฝ่ายจัดการ เกี่ยวกับสภาพเงื่อนไขของการทำงานต่าง ๆ โดยปกติข้อร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นนั้นมักจะเกิดขึ้นจากการไม่พึงพอใจ หรือรู้สึกว่าเกิดความไม่ เป็นธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติผิดข้อสัญญาในการว่าจ้าง หรือการปฏิบัติของฝ่ายจัดการต่อ ลูกจ้าง เป็นต้น

จากนิยามความหมายของการร้องทุกข์เหล่านี้ สรุปได้ว่าการร้องทุกข์ (Grievances) ตามหลักวิชาการบริหารงานบุคคล เป็นวิธีการหนึ่งในกระบวนการ พนักงานสัมพันธ์ (Employee Relations) ซึ่งจะช่วยสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่าง องค์การหรือผู้บังคับบัญชากับพนักงาน และช่วยสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

⁴จำนงค์ สมประสงค์, การบริหารพนักงานการเจ้าหน้าที่ (พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2515), หน้า 447.

⁵ธงชัย สันติวงษ์, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2525), หน้า 309 - 310.

ของพนักงาน อันจะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดี ที่คนคิดที่ดีและพฤติกรรมในเชิงสร้างสรรค์ของพนักงาน

กรณีที่พนักงานอาจร้องทุกข์เพราะได้รับความทุกข์หรือความไม่พึงพอใจจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาหรือจากองค์กรนั้น มีลักษณะของความไม่พึงพอใจที่อาจร้องทุกข์ได้ 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 การร้องทุกข์เพราะความคับข้องใจ (Dissatisfaction) เช่น มีความไม่พึงพอใจในการแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนเงินเดือน เป็นต้น

ลักษณะที่ 2 การร้องทุกข์เพราะไม่พอใจในสภาพการทำงาน (Complaint) เช่น การร้องขอให้ฝ่ายบริหารจัดหาเครื่องใช้ในการทำงานให้เพียงพอกับความต้องการของพนักงาน หรือการร้องขอให้ห้องทำงานมีไฟฟ้าที่สว่างเพียงพอในการทำงาน เป็นต้น

การร้องทุกข์ (grievance) เพราะความคับข้องใจ (Dissatisfaction) ในกรณีที่องค์กรหรือผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ เกี่ยวกับเรื่องแรงงาน หรือปฏิบัติโดยไม่เหมาะสมตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่ทำกันไว้ เช่น เรื่องค่าจ้าง เงื่อนไขการจ้าง วันและเวลาทำงาน สวัสดิการ การเลิกจ้าง เป็นต้น นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานควรมีสิทธิร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมได้เป็นทางการ

ดังนั้น ความหมายของการร้องทุกข์ตามหลักการบริหารงานบุคคลจึงมีลักษณะที่ค่อนข้างกว้างและครอบคลุมในทุก ๆ เรื่องที่ทำให้ลูกจ้างรู้สึกไม่พึงพอใจก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้

2. แนวความคิดและวิวัฒนาการของการร้องทุกข์ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน
ฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน

ก. แนวความคิด^๕

ตามหลักการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรม (Merit System) มีหลักการที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือหลักความรู้ความสามารถ (Competency) หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) และหลักความมั่นคงหรือหลักประกันความเป็นธรรมในการรับราชการ (Security of Tenure) ซึ่งหลักประการสุดท้ายนั้นหมายถึงว่าข้าราชการจะไม่ถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษโดยไม่มีความผิด และจะไม่ถูกกลั่นแกล้งโดยไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงเป็นพื้นฐานที่ทำให้เกิดหลักประกันความเป็นธรรมตามกฎหมายแก่ข้าราชการ จึงมีการให้สิทธิในการอุทธรณ์เมื่อถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการโดยไม่เป็นธรรม และสิทธิในการร้องทุกข์เมื่อเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน สำหรับในเรื่องการให้ข้าราชการมีสิทธิร้องทุกข์ได้นั้น นอกจากจะเป็นแนวคิดในเรื่องของการให้หลักประกันความเป็นธรรมดังกล่าวแล้วยังเป็นส่วนหนึ่งของหลักการพนักงานสัมพันธ์ (Employee Relations) ด้วย คือเป็นเรื่องของการสร้างขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติงานให้แก่ข้าราชการ โดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการร้องขอความเป็นธรรมเมื่อเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาได้

^๕ คณะทำงานปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน "รายงานการศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เล่ม 1 เสนอต่อเลขาธิการ ก.พ.", 2536 หน้า (7-91) - (7-92)

ข. วิวัฒนาการ⁷

ตั้งแต่มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นฉบับแรกจนถึงปัจจุบันนั้นในเรื่องแนวความคิดเกี่ยวกับการร้องทุกข์ดังกล่าวข้างต้นเพิ่งจะมีปรากฏเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งบัญญัติไว้เป็นหมวด 6 เรื่องการร้องทุกข์ในมาตรา 102 ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อน ๆ นั้น แม้จะมีคำว่า "ร้องทุกข์" แต่ก็บัญญัติไว้ในหมวดที่ว่าด้วยการรักษาวินัย ซึ่งความหมายของคำว่า "ร้องทุกข์" ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อน ๆ ตรงกับคำว่า "อุทธรณ์" ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เช่น การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ในมาตรา 64⁸ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 ในมาตรา 66⁹

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า (7-92)

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 มาตรา 64 บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนผู้ใดถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษฐานผิดวินัย ข้าราชการผู้นั้นต้องปฏิบัติตามทันที ถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในคำสั่งก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์ แต่ถ้าปรากฏว่าการร้องทุกข์เป็นเท็จให้ถือว่าเป็นการผิดวินัย"

⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 มาตรา 66 บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนผู้ใดถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษฐานผิดวินัย ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นต้องปฏิบัติตามทันที ถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในคำสั่ง ก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์ แต่ถ้าปรากฏว่าเป็นการร้องทุกข์เท็จให้ถือว่าเป็นการผิดวินัย"

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 มาตรา 71¹⁰ หลังจากนั้น ก็มีได้มีคำว่า "ร้องทุกข์" ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อมาอีก แต่มี คำว่า "อุทธรณ์" มาแทน ซึ่งเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น

ต่อมาในการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้ กำหนดสาระสำคัญที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมประการหนึ่งว่า ควรจะได้เพิ่มหลักประกันความเป็น ธรรมให้แก่ข้าราชการ โดยให้ร้องทุกข์ได้เมื่อเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับ บัญชาในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยเห็นว่าพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อน ๆ ให้สิทธิข้าราชการที่จะอุทธรณ์ได้เฉพาะกรณีที่ถูก ลงโทษทางวินัยเท่านั้น ส่วนในเรื่องอื่น ๆ เช่น การบรรจุ การแต่งตั้ง โยกย้าย การ เลื่อนขั้นเงินเดือน ฯลฯ ซึ่งเมื่อข้าราชการรู้สึกว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็ไม่มีสิทธิ ร้องเรียนขอความเป็นธรรม จึงมักจะร้องเรียนกันเป็นบัตรสนเท่ห์ถึงผู้บังคับบัญชา หรือ ก.พ. ซึ่งผู้ร้องเรียนมักจะปกปิดชื่อหรือตำแหน่งหน้าที่ของตน ทำให้ไม่อาจพิจารณาให้ความ เป็นธรรมหรือควบคุมดูแลให้ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้อย่าง สมบูรณ์จึงควรที่จะเปิดโอกาสให้ข้าราชการซึ่งเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับ บัญชา ในการปฏิบัติกรมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนร้องทุกข์ ได้โดย

¹⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 มาตรา 71 บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนผู้ใดถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษสถานผิดวินัย ข้าราชการพลเรือนผู้นั้น ต้องปฏิบัติตามทันที ถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในคำสั่ง ก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้ตาม วิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ แต่ถ้าปรากฏว่าเป็นการร้องทุกข์เท็จ ให้ถือว่าเป็นการผิดวินัย"

เปิดเผย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด¹¹

ดังนั้น แนวความคิดเรื่องการร้องทุกข์ที่หมายถึงการร้องขอความเป็นธรรม ใน เรื่องที่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ จึงเริ่มปรากฏขึ้นในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และใช้มาจนถึงปัจจุบัน แต่ก็ให้ร้องทุกข์ได้เฉพาะกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือน¹² เท่านั้น

3. ความหมายของการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ฉบับปัจจุบัน

เมื่อได้วิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนแล้ว เห็นได้ว่าการร้องทุกข์เป็นกลไกสำหรับข้าราชการได้ระบาย ความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ผู้บังคับบัญชา ปฏิบัติต่อตนว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ทั้งนี้เพื่อผู้บังคับบัญชาจะได้มีโอกาสทบทวน และ แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง หรือชี้แจงเหตุผลความถูกต้องที่ได้ปฏิบัติไปให้ผู้ร้องทุกข์ทราบ

¹¹ คณะทำงานปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน "รายงาน การศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เล่ม 1 เสนอต่อเลขาธิการ ก.พ.", 2536 หน้า (7-91) - (7-93)

¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 102 บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตน โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และเป็นกรณีที่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ตามหมวด 7 ผู้นั้นอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้

การร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธี การที่กำหนดในกฎ ก.พ."

และเข้าใจจึงเป็นกลไกอย่างหนึ่งในการป้องกันข้าราชการกระทำผิดวินัย¹³

ความหมายของคำว่า การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นี้ กล่าวคือ การที่ข้าราชการพลเรือนร้องทุกข์ว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความคับข้องใจ อันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตนในกรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. และร้องทุกข์กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกลงโทษออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยเหตุใดๆ ซึ่งมีใช่เป็นกรณีลงโทษทางวินัย จะเห็นได้ว่าเหตุแห่งการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แบ่งออกได้เป็น 3 กรณี¹⁴ คือ

1. กรณีถูกลงโทษให้ออกจากราชการ
2. กรณีที่เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย
3. กรณีมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน เฉพาะในกรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นี้ มีกรณีที่ทำให้ร้องทุกข์ได้เพิ่มขึ้นกว่าที่เคยให้ทำได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กล่าวคือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ให้ร้องทุกข์ได้เฉพาะกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย เท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นี้ ให้ร้องทุกข์ได้เพิ่มขึ้นอีกกรณีหนึ่ง คือ กรณีมีความคับข้องใจอัน

¹³ ประวิณ ฒ นคร , คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการ สำหรับผู้บังคับบัญชา
หน้า 201

¹⁴ ประวิณ ฒ นคร , คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2535 หน้า 154



เกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน แต่ต้องเป็นกรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.¹⁵

เมื่อเปรียบเทียบการร้องทุกข์กับการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นี้แล้ว¹⁶ จะเห็นได้ว่าการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึงการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษเท่านั้น ไม่รวมถึงคำสั่งให้ออกจากราชการที่ไม่ใช่การลงโทษ ถ้าจะร้องขอให้พิจารณาแก้ไขในเรื่องที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการต้องร้องทุกข์¹⁷

4. ความหมายการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจ

สำหรับขอบเขตของความหมายของคำว่า การร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจที่จะศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะเน้นเฉพาะในเรื่อง "ร้องทุกข์" ตาม

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 155

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หมวด 7 การอุทธรณ์ มาตรา 124 บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้"

¹⁷ ประวิณ ณ นคร, คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หน้า 150

พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 21¹⁸ เท่านั้น กล่าวคือ หมายถึงการที่ข้าราชการตำรวจ "ร้องทุกข์" ขอความเป็นธรรมต่อผู้บังคับบัญชาว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจ หรือสั่งลงทัณฑ์ในทางที่ผิด หรือไม่สมควร หรือไม่เป็นธรรม หรือผิดกฎหมาย หรือแบบธรรมเนียมวินัยตำรวจ หรือเห็นว่าตนมิได้รับประโยชน์ หรือสิทธิตามที่ควรจะได้รับจากราชการ

ความหมายของการร้องขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์นั้น ตามบทบัญญัติมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 สามารถแยกเหตุแห่งการร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจได้ออกเป็น 3 กรณี คือ

- 4.1 ร้องทุกข์ว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือไม่สมควร หรือไม่ เป็นธรรม หรือผิดกฎหมาย หรือผิดแบบธรรมเนียมวินัยตำรวจ
- 4.2 ร้องทุกข์ว่าผู้บังคับบัญชาสั่งลงทัณฑ์ในทางที่ผิด หรือไม่สมควร หรือไม่ เป็นธรรม หรือผิดกฎหมาย หรือผิดแบบธรรมเนียมวินัยตำรวจ
- 4.3 ร้องทุกข์ว่าตนมิได้รับประโยชน์ หรือสิทธิตามที่ควรจะได้รับในราชการ

ถ้าพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 21 ดังกล่าวใน 3 กรณีแล้ว จะเห็นได้ว่าการร้องทุกข์ในทั้ง 3 กรณีนั้น ถ้าวิเคราะห์ตามหลักการควบคุมการใช้อำนาจแล้ว อาจแยกได้

¹⁸พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มาตรา 21 บัญญัติไว้ว่า "ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้ เมื่อเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหรือสั่งลงทัณฑ์ในทางที่ผิด หรือไม่สมควร หรือไม่เป็นธรรม หรือผิดกฎหมาย หรือผิดแบบธรรมเนียมวินัยตำรวจก็ดี หรือเห็นว่าตนมิได้รับประโยชน์หรือสิทธิตามที่ควรจะได้รับในราชการก็ดี คำร้องทุกข์นี้ให้ทำเป็นคำชี้แจงแสดงเหตุผลที่อ้างให้ชัดเจน และให้ยื่นได้ในทางที่เป็นระเบียบไม่ก้าวก่าย"

เป็นการควบคุม 2 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรกเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ของการใช้อำนาจ ว่าการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่ดี การลงทัณฑ์ที่ดี การให้สิทธิประโยชน์ที่ดีเป็นไป "ในทางที่ผิด" หรือ "ผิดกฎหมาย" หรือ "ผิดแบบธรรมเนียมวินัยตำรวจ" หรือไม่ ประการหนึ่ง กับลักษณะที่สองเป็นการควบคุม ความเหมาะสม (Opportunity) ของการใช้อำนาจ ว่าการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่ดี การลงทัณฑ์ที่ดี การให้สิทธิประโยชน์ที่ดี "ไม่สมควร" หรือ "ไม่เป็นธรรม" ทั้ง ๆ ที่อาจจะชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นได้ว่าการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มาตรา 21 นี้ ครอบคลุมทั้งสองกรณีโดยสภาพทางกฎหมายแตกต่างกัน และจะนำไปสู่ปัญหาทางปฏิบัติของผู้ใช้กฎหมายได้ดังจะได้ศึกษาต่อไปในบทที่ 3 และบทที่ 4

อนึ่ง เมื่อเทียบเคียงบทบัญญัติในมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 กับการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แล้ว ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกันในสภาพทางกฎหมาย กล่าวคือ การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เองก็ครอบคลุมทั้งความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจหน้าที่ ดังถ้อยคำที่ว่า "ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย" และความเหมาะสมของการใช้อำนาจหน้าที่ดังถ้อยคำที่ว่า "มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน" และมีข้อน่าสังเกตว่า กรณีถูกลงโทษออกจากราชการก็ต้องเข้าใจในลักษณะเดียวกันนี้ว่าร้องขอความเป็นธรรมได้ทั้งปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสมของคำสั่งให้ออกจากราชการนั้น

สำหรับการร้องทุกข์ในเรื่องคับข้องใจอื่นๆ ในความสัมพันธ์ระหว่าง "นายจ้าง" กับ "ลูกจ้าง" ในความหมายของการบริหารงานบุคคล (Employee Relations) เช่น สภาพที่ทำงานไม่เหมาะสม ไฟฟ้าไม่เพียงพอ ฯลฯ นั้น จะไม่ศึกษาโดยตรงหากจำเป็นก็จะศึกษาประกอบเท่านั้น

อนึ่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 55 และมาตรา 61 ได้บัญญัติถึงการ "อุทธรณ์" ในฐานะที่เป็นการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจวิธีหนึ่งด้วย จึงจะศึกษาเรื่องดังกล่าวประกอบการร้องทุกข์ด้วย

5. เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ในการลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจ

5.1. การอุทธรณ์

การอุทธรณ์ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 บัญญัติไว้มี 2 กรณี คือ

ประการแรก การอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 55^๑ บัญญัติไว้ให้ข้าราชการตำรวจ ผู้ถูกลงให้ออกจากราชการในกรณีตามมาตราต่าง ๆ ที่มีโทษการกระทำผิดทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ได้ และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในปัจจุบันนี้ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ไม่ได้บัญญัติเรื่องอุทธรณ์ไว้ คงมีเพียงบทบัญญัติว่าด้วยการร้องทุกข์ตามหมวด 4 มาตรา 21 ถึงมาตรา 30 เท่านั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาทางนิติความว่า การอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 55 ข้างต้น เป็นการร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจหรือไม่ เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับมาตรา 129 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แล้ว จะเห็นได้ว่า กรณีการสั่งให้ออกจากราชการก็ต้องใช้การร้องทุกข์เช่นกัน ดังนั้น ลักษณะการบัญญัติ มาตรา 55 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 จึงก่อให้เกิดปัญหาการตีความในกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ และไม่เป็นในแนวทางเดียวกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย

^๑ มาตรา 55 บัญญัติไว้ว่า "ข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกลงให้ออกจากราชการตามมาตรา 34 มาตรา 48 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 52 หรือมาตรา 53 ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจมาใช้บังคับโดยอนุโลม"

ประการที่สอง ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดทางวินัย ไม่มีบทบัญญัติ
 กำหนดให้อุทธรณ์ได้ไว้โดยเฉพาะแต่ในบทเฉพาะกาลตามมาตรา 61 บัญญัติไว้ว่าในระหว่าง
 ที่ยังมีได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ให้นำบทบัญญัติในหมวด
 4 หมวด 5 และหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้ใน
 เรื่องวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ และการอุทธรณ์โดยอนุโลม โดยให้ถือ
 ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ซึ่งในขณะนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ
 พ.ศ. 2477 ยังมีได้แก้ไขและในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้
 แต่อย่างใด จึงทำให้เกิดปัญหาการใช้ และการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 ฉบับอีก
 กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มาตรา 8 (6) ให้ถือว่าการ
 ลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นการลงทัณฑ์ด้วย และเมื่อถือว่าเป็น
 การลงทัณฑ์แล้ว ผู้ถูกลงทัณฑ์ก็อาจร้องทุกข์ได้ตามหมวด 4 มาตรา 21 ถึงมาตรา 30 ตาม
 กฎหมายฉบับนี้ประการหนึ่ง แต่เมื่อมาพิจารณาบทเฉพาะกาลในมาตรา 61 ของพระราช
 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 แล้ว กลับบัญญัติให้นำหมวด 7 ว่า
 ด้วยการอุทธรณ์มาใช้บังคับด้วย จึงเกิดปัญหาคือผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่า
 ด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (ซึ่งเป็นทัณฑ์อย่างหนึ่งตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ) จะ
 ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวด้วยได้เพิ่มขึ้นจากการร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ
 อีกทางหนึ่งหรือไม่ หรือจะใช้สิทธิอุทธรณ์ตามหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
 พลเรือน พ.ศ. 2535 ได้เพียงประการเดียว ตามหลักที่ว่ากฎหมายที่ตราในภายหลังย่อม
 ยกเว้นหรือยกเลิกกฎหมายที่ตราก่อนในส่วนที่ขัดหรือแย้ง อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่าการตีความ
 ดังกล่าวจะส่งผลในทางกฎหมายและทางปฏิบัติอย่างมาก เพราะประการแรก องค์การ
 กระบวนการ และวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ และการอุทธรณ์
 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่อนุโลมมาใช้ นั้นแตกต่างกันค่อนข้างมาก
 และประการที่สองหากตีความว่าเรื่องเดียวกัน (การลงโทษทางวินัย การดำเนินการทาง
 วินัย) อาจร้องทุกข์ได้ และอุทธรณ์ได้สองทางพร้อมกันก็จะขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า
 เรื่องความเสียหายเดียวกันของบุคคลเดียวกันสามารถหาทางเยียวยาได้สองทางพร้อมกัน

ดังนั้น การอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจในปัจจุบันซึ่งมีสิทธิอุทธรณ์ได้ดังนี้

1. ถูกสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน²⁰
2. ถูกสั่งให้ออกจากราชการที่มีใช้การลงโทษทางวินัยตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521

ซึ่งแต่ละเรื่องก็มีปัญหาสำคัญหลายประการดังกล่าวแล้ว

5.2. การร้องทุกข์

การร้องทุกข์สำหรับข้าราชการตำรวจตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 บัญญัติไว้ว่า การร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ และตามบทเฉพาะกาล มาตรา 61 มิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยการร้องทุกข์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่การร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจด้วย ดังนั้น การร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจในปัจจุบันจึงเป็นไปตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477

การร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจในกรณีที่ใช้อำนาจหรือไม่ได้รับประโยชน์หรือสิทธิที่ควรจะได้รับจากทางราชการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจดังกล่าวมีลักษณะในทำนองเดียวกันกับการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่ที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน คือให้มีสิทธิร้องทุกข์ได้ในกรณีที่ถูกลงโทษ และมีได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ร้องทุกข์ในกรณีที่มิมีสิทธิอุทธรณ์ได้

จากการที่ข้าราชการตำรวจมีสิทธิอุทธรณ์ได้ ในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัย และในขณะเดียวกันก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้ในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 โดยที่มิได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ร้องทุกข์ในกรณีที่มิมีสิทธิอุทธรณ์ได้ จึงเป็นปัญหาว่าการถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และการลงโทษ

²⁰พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มาตรา 8 (6)

ประการอื่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ กรณีใดจะมีสิทธิร้องทุกข์ กรณีใดจะมีสิทธิอุทธรณ์ หรือมีสิทธิกระทำได้ทั้งการร้องทุกข์และการอุทธรณ์นั้น ผู้เขียนจะได้นำเสนอในบทต่อไป

6. แนวความคิดเรื่องการร้องขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจ

โดยเหตุลักษณะงานในหน้าที่ของข้าราชการตำรวจและการบริหารงานบุคคลแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ดังนั้น จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการตำรวจไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจฉบับแรกเท่าที่ปรากฏตามหลักฐานคือ ข้อบังคับกรมพลตระเวนเมื่อปีจุลศักราช 1237 ซึ่งได้บัญญัติข้อบังคับว่าด้วยการรักษาวินัยและการประพฤติปฏิบัติของพลตระเวนไว้มีจำนวน 53 ข้อ ต่อมาปรากฏว่าข้อบังคับกรมพลตระเวน 53 ข้อนี้ มีข้อบกพร่องหลายประการประกอบกับไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของข้าราชการตำรวจซึ่งในขณะนั้นเรียกว่า "พลตระเวน" ประกอบกับได้มีการจัดส่วนราชการของกรมพลตระเวนใหม่ จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจฉบับใหม่เรียกว่า "กฎว่าด้วยอาญาฐานละเมิดวินัยสำหรับเจ้าพนักงานพลตระเวน พ.ศ. 2458" ต่อมาในปี พ.ศ. 2477 หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และได้มีการปรับปรุงหน่วยงานของกรมพลตระเวนมาเป็นกรมตำรวจ ดังเช่นในปัจจุบันนี้ จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวินัยฉบับใหม่ขึ้นคือ "พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477" เพื่อใช้บังคับแทน "กฎว่าด้วยอาญาฐานละเมิดวินัยสำหรับเจ้าพนักงานพลตระเวน พ.ศ. 2458" โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจฉบับนี้ได้ใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2477 จนถึงปัจจุบันนี้²¹

²¹ โชคชัย สิทธิผลกุล , ร.ต.ท. , ปัญหากฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการตำรวจ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2532) หน้า 63

สำหรับแนวความคิดเรื่องการร้องขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจมีมาตั้งแต่ดั้งเดิมเมื่อครั้งยังใช้กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการตำรวจคือ กฎว่าด้วยอาญาฐานละเมิดวินัยสำหรับเจ้าพนักงานพลตระเวน พ.ศ. 2458 ในกฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งออกเป็น 4 มาตรา มี 43 ข้อ ในมาตรา 3 ตามกฎว่าด้วยอาญาฐานละเมิดวินัยสำหรับเจ้าพนักงานพลตระเวน พ.ศ. 2458 บัญญัติว่าด้วยวิธีร้องทุกข์มีบัญญัติตั้งแต่ข้อ 30 ถึง ข้อ 41 รวม 12 ข้อ ซึ่งเรื่องหรือสิทธิที่เจ้าพนักงานพลตระเวนจะร้องทุกข์ได้นั้นได้บัญญัติไว้ในข้อ 30 ถึง ข้อ 31 เป็นเรื่องและผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจในทางที่ผิด ยุติธรรม หรือกบฏขึ้นด้วยอาการยุติธรรม หรือผิดพระราชกำหนดกฎข้อบังคับ หรือว่าตนมิได้รับผลประโยชน์ตามที่ควรจะได้รับในราชการ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ขึ้นใช้บังคับ และได้ยกเลิกกฎว่าด้วยอาญาฐานละเมิดวินัยสำหรับเจ้าพนักงานพลตระเวน พ.ศ. 2458 ไปแล้วก็ตาม เรื่องการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ได้บัญญัติตามแนวความคิดดั้งเดิมของ "กฎว่าด้วยอาญาฐานละเมิดวินัยสำหรับเจ้าพนักงานพลตระเวน พ.ศ. 2458" แต่ได้บัญญัติเพิ่มถ้อยคำให้ร้องทุกข์ได้ในเรื่องการลงทัณฑ์ทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจขึ้นอีกส่วนหนึ่งด้วย

7. เจตนารมณ์ของการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจ

สำหรับเจตนารมณ์ของการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 นั้น มิได้มีการบัญญัติไว้แต่อย่างใดแต่อาจดูได้จากเนื้อหาในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ซึ่งในมาตรานี้ได้กล่าวไว้ถึงเจตนารมณ์ของการร้องขอความเป็นธรรมโดยการร้องทุกข์ว่าต้องการแก้ไขทุกข์ให้กับข้าราชการตำรวจผู้ได้บังคับบัญชาผู้เดือดร้อนเสียหายนั้นเกิดจากผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจ หรือสั่งลงทัณฑ์ในทางที่ผิด หรือไม่สมควร หรือไม่เป็นธรรม หรือผิดกฎหมาย หรือแบบธรรมเนียมวินัยตำรวจ หรือเห็นว่าตนมิได้รับประโยชน์ หรือสิทธิตามที่ควรจะได้รับในราชการ