



ความหมายและเจตนารมณ์ของการร้องทุกข์

๑. ความหมายของข้าราชการพลเรือนและหลักประกันในอาชีพข้าราชการ

๑.๑ ความหมายของข้าราชการพลเรือน

ก่อน พ.ศ. ๒๔๗๑ เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า ข้าราชการนั้นมีอยู่ ๒ ประเภท คือ ข้าราชการฝ่ายพลเรือนและข้าราชการฝ่ายทหาร ดังนั้น ข้าราชการที่มีใจเป็นทหารจะถือว่าเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนทั้งสิ้น แต่ก็ยังมีคตินิยมความหมายของคำว่า ข้าราชการพลเรือนไว้อย่างชัดเจน จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๗๑ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงโปรดเกล้าให้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๑ ขึ้นมา ซึ่งใช้บังคับเป็นครั้งแรก และได้บัญญัติความหมายของคำว่า "ข้าราชการพลเรือน" ไว้อย่างเป็นทางการในพระราชบัญญัติดังกล่าว และความหมายของข้าราชการพลเรือนนี้ ก็ได้ถูกปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกความหมายเดิมแล้ว บัญญัติใหม่มาหลายครั้งตามการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือการบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่แทนฉบับเดิม สำหรับความหมายของคำว่า ข้าราชการพลเรือนในปัจจุบัน ปรากฏตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งตราขึ้นแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ดังนี้

"ข้าราชการพลเรือน" หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ หมวดเงินเดือนในกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือน

จากความหมายนี้สามารถแยกคำวิเคราะห์ศัพท์ได้ว่า ข้าราชการพลเรือน คือ บุคคลซึ่งได้รับสถานภาพเป็นข้าราชการ โดยได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามสายงานของตำแหน่งและหน้าที่อื่น

ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา และมีสิทธิได้รับเงินเดือนจากเงิน  
งบประมาณหมวดเงินเดือน ซึ่งกรณีที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณนี้  
ทำให้ความหมายของข้าราชการพลเรือนแตกต่างจากลูกจ้าง และนอกจากนั้น  
เงินงบประมาณหมวดเงินเดือนยังคงเป็นเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนใน  
กระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือน จึงทำให้ความหมายของข้าราชการพลเรือน  
แตกต่างจากข้าราชการทหารซึ่งรับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน  
ในกระทรวงกลาโหมด้วย

๑.๒ ประเภทของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๔ มี ๔ ประเภท คือ

๑.๒.๑ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการ  
พลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ และได้รับแต่งตั้งตาม

มาตรา ๒๓ ข้าราชการพลเรือนมี ๔ ประเภท

(๑) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับ  
ราชการโดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ และได้รับการแต่งตั้งตามที่บัญญัติ  
ไว้ในลักษณะ ๓

(๒) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ข้าราชการพลเรือน  
ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดใน  
พระราชกฤษฎีกา

(๓) ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ได้แก่ข้าราชการพลเรือน  
ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งการรัฐพาณิชย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(๔) ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ได้แก่ข้าราชการ  
พลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในต่างประเทศในกรณีพิเศษโดยเหตุผล  
ทางการ เมืองตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ ๔

(ความในมาตรา ๒๓ นี้ แก้ไขใหม่โดย พ.ร.บ.ระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๒๓ มาตรา ๓ แล้ว)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่  
ระดับ ๑ - ระดับ ๑๑ และเป็นประเภทของข้าราชการพลเรือนที่มีจำนวน  
ข้าราชการมากเป็นที่สองรองจากข้าราชการครู คือมีจำนวนถึง ๒๓๑,๘๐๒ คน  
จากการสำรวจ ณ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๔

๑.๒.๒ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการ  
พลเรือน ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่  
กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในพระองค์  
พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งหมายถึงข้าราชการพลเรือนในสังกัดสำนักพระราชวัง และ  
สำนักราชเลขาธิการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานในพระองค์พระมหากษัตริย์ ตั้งแต่  
เจ้าหน้าที่งานในพระองค์หรือเทียบเท่าซึ่งกำหนดให้ได้รับเงินเดือนระดับ ๑ -  
ระดับ ๒ จนถึงเลขาธิการพระราชวังหรือราชเลขาธิการ ซึ่งกำหนดให้ได้รับ  
เงินเดือนในระดับ ๑๐ - ระดับ ๑๑ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์มีจำนวน  
๑,๑๐๑ คน จากการสำรวจ ณ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๔<sup>๓</sup>

๑.๒.๓ ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ได้แก่ ข้าราชการ  
พลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งการรัฐพาณิชย์ตามที่กำหนดไว้ใน  
พระราชกฤษฎีกาเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘  
มีผลใช้บังคับอย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๑๘ ข้าราชการพลเรือน  
รัฐพาณิชย์ คือข้าราชการสังกัดกรมไปรษณีย์โทรเลขเท่านั้น ต่อมา พ.ศ. ๒๕๑๘  
ได้มีการตราพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งพระราชบัญญัตินี้  
จะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐ โดยให้ข้าราชการพลเรือน  
รัฐพาณิชย์เป็นพนักงานการสื่อสารแห่งประเทศไทย ส่วนตำแหน่งบริหารและ  
ตำแหน่งที่คุมนโยบายซึ่งทำหน้าที่เหมือนข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมไปรษณีย์

<sup>๒</sup> สำนักงาน ก.พ. รายงานผลการสำรวจจำนวนข้าราชการฝ่าย  
พลเรือนประเภทต่าง ๆ ปี ๒๕๒๔ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ.,  
๒๕๒๔) หน้า ๑๒

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

โทรเลขก็ได้ถูกเปลี่ยนฐานมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมดโดยพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น ตั้งแต่วันดังกล่าวจนถึงปัจจุบันจึงไม่มีข้าราชการพลเรือนประเภทนี้อีก แต่กฎหมายในเรื่องนี้ยังมีผลใช้บังคับอยู่

๑.๒.๔ ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในต่างประเทศเป็นกรณีพิเศษโดยเหตุผลทางการเมือง เมื่อมีเหตุผลสมควรในทางการเมือง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะบรรจุบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือได้รับการยกเว้นในกรณีที่ขาดคุณสมบัติทั่วไปเข้ารับราชการ เป็นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เอกอัครราชทูตกงสุลใหญ่ หรือกงสุล หรือตำแหน่งอื่นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. เป็นกรณีพิเศษ โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก็ได้ ในปัจจุบันไม่มีผู้ได้รับแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษแล้ว แต่กฎหมายในเรื่องนี้ยังมีผลใช้บังคับ ดังนั้น ทางราชการจึงสามารถแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษในเวลาต่อไปภายหน้าก็ได้

อนึ่ง มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการบางประเภทกำหนดให้คำว่า "ข้าราชการพลเรือน" หมายถึง ข้าราชการประเภทนั้น ๆ ด้วย เช่น ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พุทธศักราช ๒๕๐๗ และกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นการกำหนดให้เป็นข้าราชการพลเรือนเพื่อประโยชน์ในการรับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ หรือสิทธิประโยชน์อื่น แต่ก็ไม่ถือว่าเป็นข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔

และอยู่นอกขอบเขตของวิทยานิพนธ์นี้ แม้อาจมีกรณีที่ต้องนำพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ไปอนุโลมใช้ ไม่ว่านในเรื่องการ  
ร้องทุกข์หรือเรื่องอื่นก็ตาม

### ๑.๓ หลักประกันในอาชีพข้าราชการ

หลักประกันในอาชีพข้าราชการพลเรือนมีทั้งหลักประกันทาง  
ด้านการบริหารงานราชการพลเรือนและหลักประกันทางด้านกฎหมาย

๑.๓.๑ หลักประกันในด้านการบริหารงานราชการพลเรือน  
ก็คือการที่ราชการยึดหลักการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม (Merit  
System) ซึ่งมีลักษณะ ๔ ประการ คือ

๑.๓.๑.๑ หลักความเสมอภาค (Equality of  
Opportunity) คือการเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสมัครเข้าเป็นข้าราชการ  
ได้โดยเสมอหน้ากันและมีโอกาสที่จะได้รับการคัดเลือกโดยเท่าเทียมกัน และ  
กำหนดแนวทางการพิจารณาจากคำตอบแทนเกณฑ์ปฏิบัติงาน โดยการปฏิบัติงาน  
ชนิดเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันจะได้รับการตอบแทนเท่าเทียมกัน

๑.๓.๑.๒ หลักความสามารถ (Competent)  
คือการมุ่งพิจารณาความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ โดยการ  
จัดสรรบุคคลที่มีความสามารถดีที่สุดมารับราชการและเลื่อนตำแหน่งขึ้นไปใน  
ระดับสูงโดยใช้วิธีการสอบแข่งขัน อันเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดวิธีหนึ่ง

๑.๓.๑.๓ หลักความมั่นคง (Security of  
Tenure) คือการให้หลักประกันแก่ข้าราชการว่าตราบใดที่ข้าราชการยังมี  
ความรู้ความสามารถปฏิบัติราชการเป็นประโยชน์ต่อชาติ ก็จะไม่ถูกให้ออก

---

ผู้สืบทอด สัจยะมานะ, ระบบบริหารและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ  
(กรุงเทพมหานคร : พีระทัศน์, ๒๕๒๓) หน้า ๑๐๗ - ๑๐๘.

จากราชการไม่ว่าจะด้วยเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมือง และเมื่อ  
รับราชการไปโดยใจมีความผิดจนถึง เกษียณ ก็จะมีสิทธิไต่ถามคอบแทนคือ  
บำเหน็จบำนาญ เป็นการ เกื้อกูลให้มีความมั่นคงในชีวิตภายหลังราชการ

๑.๓.๑.๔ หลักความเป็นกลางในทางการเมือง  
(Political Neutrality) คือคองการให้ข้าราชการปฏิบัติงานโดยไม่ตก  
อวยภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง และป้องกันการใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการ  
เพื่อประโยชน์ในทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงและความสำเสมอ  
ในการปฏิบัติราชการ

๑.๓.๒ หลักประกันในกานกฎหมาย โคแก่หลักประกันใน  
การรับราชการตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
พ.ศ.๒๕๑๘ โดยมีหลักประกันที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

๑.๓.๒.๑ การอุทธรณ์ เป็นการให้สิทธิแก่ผู้  
กระทำผิดวินัยและถูกลงโทษ หรือถูกให้ออกจากราชการที่ไม่ใช่โทษ สามารถ  
อุทธรณ์คำสั่งเมื่อเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยถ้าเป็นโทษไม่ร้ายแรง  
ให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง แต่ถ้าเป็นโทษ  
ร้ายแรงถึงออกจากราชการ หรือการ ออกจากราชการเพราะเหตุอื่นที่ไม่ใช่  
โทษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ก็สามารถอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ภายใน ๓๐  
วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง การอุทธรณ์นี้จึงเป็นหลักประกันความเป็นธรรม  
ในการรับราชการ ที่ข้าราชการจะไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกลงโทษ หรือถูกออก  
จากราชการโดยไม่มีความคิดหรือไม่มีเหตุผลอันสมควร

๑.๓.๒.๒ การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มี  
วัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าราชการมีหลักประกันที่ดียิ่งขึ้นในกรณีที่ได้รับโทษทางวินัย  
และเมื่ออุทธรณ์แล้ว ยังเห็นว่าผลการวินิจฉัยทำให้ตนไม่ได้รับความเป็นธรรม  
ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่เนื่องจากขณะนี้ยังมีพระราชบัญญัติจัด  
ตั้งศาลปกครอง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงยังเป็นสิทธิที่กระทำมิได้

๑.๓.๒.๓ การร้องทุกข์ เป็นกลไกสำคัญอีก  
ประการหนึ่งที่เป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ จึงถือเป็นสิทธิที่  
ชอบด้วยกฎหมายอย่างหนึ่งของข้าราชการที่จะร้องทุกข์ได้ เมื่อเห็นว่าผู้บังคับบัญชา  
ใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติตนในถูกต้องตาม  
กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกรณีนั้นเป็นกรณีที่ไม่มียุติ  
อุทธรณ์ สำหรับความหมาย แนวความคิด และเจตนารมณ์ของการร้องทุกข์  
จะไต่ถลาบรรยายละเอียดไว้ในหัวข้อต่อไป

๒. ความหมาย แนวความคิด และเจตนารมณ์ของการร้องทุกข์

๒.๑ ความหมายของการร้องทุกข์

หากจะกล่าวถึงเรื่องความหมายของการร้องทุกข์แล้วย่อมมี  
มากมายหลายความหมาย ทั้งนี้แล้วแต่ว่าการร้องทุกข์นั้นจะเกี่ยวกับเรื่องอะไร  
เช่น การร้องทุกข์ว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้อื่น ขอให้ลงโทษ  
ผู้กระทำหรือให้ผู้กระทำชดเชยค่าเสียหายซึ่งเป็นการร้องทุกข์ในทางอาญา หรือ  
ร้องว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ขอให้ขจัดความเดือดร้อนหรือแก้ไขปลดเปลื้องทุกข์ให้ ซึ่งเป็นการร้องทุกข์ตาม  
พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แก่ความหมายของการร้อง  
ที่จะทำการวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นความหมายของการร้องทุกข์ตามพระราช  
บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ เท่านั้น และก่อนที่จะกล่าวถึง  
ความหมายของการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ จะขอกล่าวถึงความหมายของ  
การร้องทุกข์ตามหลักวิชาการบริหารงานบุคคลเสียก่อน ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่าน  
กล่าวถึงความหมายของการร้องทุกข์ไว้ ดังนี้

O. Glenn Stahl ไต่ถลาถึงความหมายของการร้องทุกข์  
ไว้ในหนังสือ Public Personnel Administration ว่า การร้องทุกข์

---

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

มีความหมายใน ๒ ลักษณะ คือการร้องขอความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ ของลูกจ้างแต่ละคน และการร้องขอให้แก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน ดังนั้น ความหมายของคำร้องทุกข์ (Grievances) และอุทธรณ์ (Appeals) จึงต่างกัน คำร้องทุกข์จะรวมถึงปัญหาที่เกิดจากข้อร้องเรียนส่วนตัวของลูกจ้าง แต่คำว่าอุทธรณ์เป็นความหมายที่เป็นทางการในการขอความเป็นธรรมเมื่อถูกฝ่ายบริหารลงโทษทางวินัยหรือในกรณีอื่น ๆ ในภาคอุตสาหกรรม ความหมายของคำทั้งสองนี้จะรวมอยู่ในความหมายของคำร้องทุกข์

๖

Paul Pigor และ Charles A. Myers ได้กล่าวถึง

ความหมายของการร้องทุกข์ไว้ในหนังสือ Personnel Administration : A Point of View and a Method ว่า ในการวิเคราะห์ความหมายของคำร้องทุกข์ (Complaints) จะต้องพิจารณาถึงระดับของความไม่พึงพอใจของลูกจ้าง ซึ่งมีคำ ๓ คำที่จะแสดงให้เห็นเช่นนั้น คือคำว่า Dissatisfaction Complaint และ Grievance คำว่า Dissatisfaction คือสิ่งใด ๆ ก็ใดที่ทำให้ลูกจ้างเกิดความรู้สึกรำคาญหรือไม่พึงพอใจ เช่น คนงานที่กำลังทำงานเกิดความรู้สึกไม่พอใจในการที่จะต้องค้นหาเครื่องมือบางอย่างที่ต้องใช้ งาน ส่วนคำว่า Complaint คือการร้องทุกข์ในเรื่องที่ทำให้ลูกจ้างรู้สึกรำคาญหรือไม่พึงพอใจ เช่น ร้องขอให้ฝ่ายบริหารจัดหาเครื่องมือให้พวกลูกจ้างอย่างเพียงพอ เป็นต้น สำหรับคำว่า Grievance เป็นคำทางการที่ใช้ร้องทุกข์ในเรื่องแรงงานสัมพันธ์ หรือร้องขอให้มีการพิจารณาถึงความเกี่ยวข้องกับข้อตกลงทางการจ้างแรงงาน

<sup>๖</sup> Paul Pigor and Charles A. Myers, Personnel Administration : A Point of view and a Method, 7th ed (McGraw-Hill Book Co., 1973) p.229.



William G. Torpey โทกกล่าวไว้ในหนังสือ 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)

อาจารย์จำนง สมประสงค์ โทกกล่าวถึงความหมายของการร้องทุกข์ไว้ในหนังสือการบริหารพนักงานการเจ้าหน้าที่ว่า ในการพิจารณาความหมายของการร้องทุกข์จะต้องแยกความหมายของคำว่าร้องเรียน (Complaint) กับขอร้องทุกข์ (Grievance) เสียก่อน คำว่าร้องเรียนนั้นหมายถึงการแสดงออกทุก ๆ อย่างที่เกี่ยวกับความไม่พอใจในตัวเจ้าหน้าที่ ส่วนคำว่าร้องทุกข์เป็นการร้องขอความเป็นธรรมจากการปฏิบัติอันไม่เหมาะสมตามข้อตกลงแรงงานที่ทำกันไว้ อันเกี่ยวกับเรื่องการให้ออกจากงาน การเลื่อนตำแหน่งฯ ใดๆ ก็ตาม เมื่อความหมายของคำร้องทุกข์ใช้อย่างกว้างขวางในการบริหารพนักงานการเจ้าหน้าที่ จึงหมายถึงความไม่พึงพอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในทุกเรื่องทุกกรณีที่จะแสดงออกหรือไม่ก็ตาม

อาจารย์ธงชัย สันติวงษ์ โทกกล่าวถึงความหมายของการร้องทุกข์ไว้ในหนังสือการบริหารงานบุคคลว่า การร้องทุกข์ (Grievance) ขอกรณีที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการระหว่างลูกจ้างและฝ่ายจัดการ เกี่ยวกับสภาพ

๗ William G. Torpey, Public Personnel Management

(D. Van Nostrand Co. Inc., 1957) p.226.

๘ จำนงค์ สมประสงค์, การบริหารพนักงานการเจ้าหน้าที่ (พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, ๒๕๑๕), หน้า ๔๔๗.

๙ ธงชัย สันติวงษ์, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : ไทวณิชนาพานิชย์, ๒๕๒๕), หน้า ๓๐๘ - ๓๑๐.

เงื่อนไขของการว่าจ้างต่าง ๆ โดยปกติข้อร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นนั้นมักจะเกิดขึ้นจากการไม่พึงพอใจหรือรู้สึกว่เกิดความไม่เป็นที่ชอบใจเกี่ยวกับการปฏิบัติผิดข้อสัญญาในการว่าจ้าง หรือการปฏิบัติของฝ่ายจัดการต่อลูกจ้าง เป็นต้น

จากนิยามความหมายของการร้องทุกข์เหล่านี้ อาจกล่าวสรุปได้ว่า การร้องทุกข์ (Grievances) ตามหลักการบริหารงานบุคคลหมายถึง การร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องต่าง ๆ ที่ทำให้ลูกจ้างเกิดความรู้สึกไม่พึงพอใจต่อฝ่ายจัดการ เพื่อให้ชี้แจงหรือแก้ไขความไม่พึงพอใจหรือความทุกข์ความเคียดแค้นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือข้อตกลงการจ้าง เช่น สภาพแวดล้อมในการทำงานไม่ดี เงินเดือนค่าจ้างต่ำ หรือไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น ดังนั้น ความหมายของการร้องทุกข์ตามหลักการบริหารงานบุคคลจึงมีลักษณะที่ค่อนข้างกว้างและครอบคลุมในทุก ๆ เรื่องที่ทำให้ลูกจ้างรู้สึกไม่พึงพอใจที่มีสิทธิร้องทุกข์ได้ นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการบางท่านให้คำนิยามของคำว่าการร้องทุกข์ครอบคลุมไปถึงการร้องขอให้พิจารณกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยด้วย

สำหรับความหมายของคำว่าการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ นี้ มิได้มีความหมายเช่นเดียวกับการร้องทุกข์ตามหลักการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ เพราะถูกจำกัดความหมายโดยบัญญัติของกฎหมายในมาตรา ๑๐๒ ที่ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเห็นว่าตนมีข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดที่ปฏิบัติของตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติของตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และเป็นกรณีที่ไม่มียุติธรรมหรือความไม่เป็นธรรมตามกฎหมาย ผู้นั้นอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้ ดังนั้น การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้จึงหมายถึงการที่ข้าราชการพลเรือนร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาว่าตนมีข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดที่ปฏิบัติของตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติของตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน<sup>๑๐</sup>

<sup>๑๐</sup> ประวิณ ฤ นศร, คู่มือการปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ภาค ๒, (กรุงเทพฯ: ททท. : อักษรศาสนการพิมพ์, ๒๕๒๓) หน้า ๘ - ๑

การที่ข้าราชการจะใช้สิทธิร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ จะต้องปรากฏขอเท็จจริงที่ว่า ผู้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติต่อข้าราชการผู้นั้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไปปฏิบัติต่อข้าราชการผู้นั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หากความระบียบข้าราชการพลเรือน ความหมายของการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ จึงมีไครครอบคลุมถึงกรณีการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา กล่าวคือ ถ้าผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อข้าราชการอย่างถูกต้องตามข้อกำหนดของกฎหมายแล้ว แม้ข้าราชการผู้นั้นจะเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจโดยไม่เหมาะสม ก็ไม่อาจที่จะร้องทุกข์ได้ แต่สำหรับความหมายของคำว่าร้องทุกข์ที่จะกล่าววิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ นอกจากจะหมายถึงการร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ แล้ว จะหมายรวมถึงการร้องขอให้แก้ไขปลดเปลื้องทุกข์ในกรณี que เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจปฏิบัติต่อข้าราชการโดยไม่ถูกต้องเหมาะสม หรือโดยไม่สุจริตด้วย แม้การปฏิบัติเช่นนั้นของผู้บังคับบัญชาจะเป็นการปฏิบัติโดยถูกต้องตามชั้นตอนหรือกระบวนการของกฎหมายก็ตาม

สำหรับความหมายของคำว่า "ดุลพินิจ" (Discretion) โดยทั่วไปหมายถึงการวินิจฉัยเห็นควร<sup>๑๑</sup> แต่ความหมายในทางกฎหมาย หมายถึงอำนาจหรือสิทธิพิเศษ (Privilege) ของศาลที่จะพิจารณาตามหลักความยุติธรรม หรือขององค์กรอื่นที่มีอำนาจในการพิจารณาใช้ตามหลักความยุติธรรม เช่นว่านั้น<sup>๑๒</sup> ดุลพินิจเป็นอำนาจอิสระที่จะตัดสินใจหรือกระทำการด้วยตนเอง

<sup>๑๑</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ พิมพ์ครั้งที่ ๒ (พระนคร : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์ ๒๕๒๕), หน้า ๓๐๕.

<sup>๑๒</sup> Black's law Dictionary 4th ed, (St Paul Minn. West Publishing Co., 1951), p.553.

ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดมาบังคับ แต่ต้องไปใช้การกระทำตามอำเภอใจ เป็นเรื่องของการที่ตองวินิจฉัยควมเหตุผลและคำนึงถึงความเป็นธรรมตามธรรมชาติ พึงขอเท็จจริงอย่างถ่องแทจจากบุคคลที่ประโยชน์ส่วนใดเสียได้รับความกระทบกระเทือน<sup>๑๓</sup>

Kenneth Culp Davis

กล่าววา "A Public

officer has discretion whenever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible course of action or inaction"

กึ่งนั้น การใช้ดุลพินิจนี้จึงเป็นสิทธิหรืออำนาจโดยเฉพาะของผู้นบังคับบัญชา ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายให้อำนาจไว้ในการใช้พิจารณาณในการตัดสินใจ ซึ่งบุคคลอื่นไม่อาจเข้าไปก้าวกายการใช้ดุลพินิจนั้นได้ แต่ถากการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นไปโดยมิชอบ เกินขอบเขต หรือเกินก้าวกายหมายให้อำนาจไว้ ดุลพินิจนั้นยอมเป็นดุลพินิจที่บกพร่อง ความบกพร่องของดุลพินิจมีหลายกรณีคือ การใช้ดุลพินิจเกินขอบเขต<sup>๑๔</sup> คือการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจเลือกมาตรการทางกฎหมายเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และการไม่ใช้ดุลพินิจ<sup>๑๕</sup> คือการที่ฝ่ายปกครองผูกพันโดยมีหน้าที่จะต้องใช้ดุลพินิจ แต่ก็มิได้ใช้โดยอาจเกิด

<sup>๑๓</sup> อมร จันทรสุมบูรณ, กฎหมายการปกครอง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ๒๕๒๐,) หน้า ๑๓๘.

<sup>๑๔</sup> Kenneth Culp Divis, Discretionary Justice 3<sup>rd</sup> ed (University of Illinois press, 1976) p.4.

<sup>๑๕</sup> สมยศ เชื้อไทย, การกระทำทางปกครอง วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๓ (กันยายน ๒๕๓๐) : หน้า ๕๘.

<sup>๑๖</sup> กมลชัย รัตนสกาวงษ์, "ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศไทยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน" บทบัญญัติ เล่มที่ ๔๒ ตอน ๓ (กันยายน ๒๕๒๘) หน้า ๖๑.

จากความสละเพราหรือสำคัญผิดว่าตนผูกพันหรือวินิจฉัยเช่นนั้นโดยไม่มีอำนาจ  
ใช้ดุลพินิจ และการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรืออย่างบิดเบือน (Abuse of  
Discretion) <sup>๑๗</sup> คือการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึง  
วัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือไม่คำนึงถึงประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์  
สาธารณะ หรือเอาผลประโยชน์ส่วนตัวมาเกี่ยวข้องกับ การใช้ดุลพินิจ เช่น  
ปฏิเสธการร้องขออนุญาตเพราะผู้ร้องมีเรื่องขัดแย้งส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

ฉะนั้น ความหมายของคำร้องทุกข์ตามวิทยานิพนธ์นี้ จึง  
หมายถึงการที่ข้าราชการร้องขอความเป็นธรรมในกรณี que เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจ  
หน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนในถูกต้องตามกฎหมาย  
ว่าควรระเบียบข้าราชการพลเรือน และในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนตาม  
ระเบียบหรือขั้นตอนของกฎหมายทั้งกล่าว แต่ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรืออย่าง  
บิดเบือน (Abuse of Discretion) ทำให้ได้รับผลกระทบ มีความทุกข์  
เดือดร้อนหรือเสียหาย จึงให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปเพื่อให้  
แก้ไขปลดปล่อยทุกข์ และในกรณีดังกล่าวนี้ของไม่ในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้  
ใช้สิทธิอุทธรณ์ใด

๒.๒ แนวความคิดเรื่องการร้องทุกข์

สำหรับแนวความคิดเรื่องการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น ตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
พุทธศักราช ๒๔๗๑ จนถึงปัจจุบัน ได้เคยมีการบัญญัติถึงเรื่องการร้องทุกข์ไว้ใน  
หมวดที่เกี่ยวกับเรื่องการรักษาวินัย เช่นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
พลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๑ มาตรา ๖๕ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
พลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๖๖ และตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕ หมวด ๔ เป็นต้น แต่ความหมาย

---

<sup>๑๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ของการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องของการร้องทุกข์ในกรณีที่ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยทั้งสิ้น และหลังจากนั้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อมา ก็มีใจกล่าวถึงคำร้องทุกข์ไว้อีก มีแต่กล่าวถึงคำว่า การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าความหมายของการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อน ๆ นั้น ก็คือการร้องขอความเป็นธรรมกรณีถูกลงโทษทางวินัย หรือคือการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามความหมายของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ นั้นเอง ส่วนความหมายของการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ นี้ เป็นการให้ข้าราชการพลเรือนร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ ซึ่งไม่มีสิทธิอุทธรณ์ นอกจากเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการตามระบอบคุณธรรมแล้ว ยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับช้ชากับผู้ใต้บังคับช้ชิตามหลักพนักงานสัมพันธ์ (Employee Relation) อันเป็นแนวความคิดที่เพิ่งเริ่มปรากฏขึ้นในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ และได้มีการใช้กฎหมายในเรื่องนี้มาจนถึงปัจจุบันโดยยังไม่เคยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

### ๒.๓ เจตนารมณ์ของการร้องทุกข์

สำหรับเจตนารมณ์ของการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ นี้ มิได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว แต่อาจสรุปได้จากแนวความคิดข้างต้นและตามที่ผู้เขียนบทความไว้อย่างนี้

๒.๓.๑ เพื่อให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ระบายความคับข้องใจในการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง หรือชี้แจงเหตุผลความถูกต้องที่ได้ปฏิบัติไปให้ผู้ร้องทุกข์ทราบและเข้าใจ หรือให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปได้

พิจารณาให้ความเป็นธรรมตามสมควร ซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดี  
ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ที่อยู่ใต้อำนาจผู้บังคับบัญชา<sup>๑๘</sup>

๒.๓.๒ เพื่อให้ความคุ้มครองหรือหลักประกันความเป็น  
ธรรมแก่ข้าราชการ อันเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน  
ของข้าราชการ<sup>๑๙</sup>

๒.๓.๓ เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจมิให้  
ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือใช้ความระมัดระวังและไตร่ตรอง  
ในการปฏิบัติต่อผู้ที่อยู่ใต้อำนาจผู้บังคับบัญชาอย่างเป็นธรรม

---

<sup>๑๘</sup> ประวิณ ณ นคร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘ - ๑.

<sup>๑๙</sup> สมศักดิ์ ศุภะรัฐกุลเกษ, "การอุทธรณ์และการร้องทุกข์"  
วารสารข้าราชการ (ฉบับที่ ๘, เมษายน ๒๕๒๓), หน้า ๑๓๕ - ๑๓๖.