

การร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน



นางสาวสุทธาพิพย์ นาคาบทิ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชา นิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๓๒

ISBN ๙๗๔-๕๗๖-๔๗๔-๔

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

015372

1034940

GRIEVANCES IN THAI CIVIL SERVICE

Miss Sutthatip Nacabodee

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1989

ISBN 974-576-474-4



หัวข้อวิทยานิพนธ์ การร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน  
 โดย นางสาวสุทธชาติพย์ นาคาบคิ  
 ภาควิชา นิติศาสตร์  
 อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์  
 ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
 (ศาสตราจารย์ ดร. ถาวร วัชรารักษ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
 (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จุฑา กุลบุศย์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
 (ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม)

..... กรรมการ  
 (รองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

..... กรรมการ  
 (อาจารย์ ประวิณ ณ นคร)

..... กรรมการ  
 (รองศาสตราจารย์ ถาวร โพล์ทอง)

..... กรรมการ  
 (อาจารย์ ดร. อักษราทร จุฬารัตน)

..... กรรมการ  
 (อาจารย์ สุวรรณ ชนะสงคราม)

พิมพ์ต้นฉบับบทความวิจัยวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



สุทธาทิพย์ นาคาบดี : การร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน  
GRIEVANCES IN THAI CIVIL SERVICE อ.ที่ปรึกษา :  
ศ.ดร.วิษณุ เครืองาม, ๒๑๒ หน้า.

สิทธิในการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน เป็นกรให้หลักประกันความ  
เป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพแก่ข้าราชการพลเรือนตามหลักการบริหารงานบุคคล  
ในระบบคุณธรรม (Merit System) และเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่าง  
ผู้บังคับบัญชากับผู้ปฏิบัติงาน แต่จากการวิจัยโดยการออกแบบสอบถามพบว่า  
ข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป ไม่ค่อยเข้าใจกฎหมายในเรื่องนี้ ทั้งในส่วนของสิทธิ  
ในการร้องทุกข์ เรื่องที่อาจร้องทุกข์ได้ และวิธีการร้องทุกข์ จึงมักไม่กล้าใช้สิทธิ  
ร้องทุกข์ ทั้งที่ตนไม่ได้รับความเป็นธรรม

เหตุที่สิทธิในการร้องทุกข์ไม่เป็นที่นิยมของข้าราชการ เพราะตัวบท  
กฎหมายในเรื่องการร้องทุกข์นี้ยังไม่มี ความชัดเจนและไม่ครอบคลุมถึงการใช้อำนาจ  
ของผู้บังคับบัญชา ทั้งที่ใช้โดยมิชอบหรือโดยมิชอบ (Abuse of Discretion)  
ดังนั้น เพื่อให้ข้าราชการได้รับการแก้ไขปลดเปลื้องทุกข์ได้ตามความประสงค์ จึงควร  
แก้ไขระบบรวมทั้งวิธีการร้องทุกข์ให้ชัดเจนและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจน  
แก้ทัศนคติของผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานให้เห็นประโยชน์และเข้าใจ  
เจตนารมณ์ของการร้องทุกข์ ซึ่งจะช่วยให้กฎหมายเรื่องนี้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป็น  
เครื่องมือในการบริหารงานบุคคลในระบบราชการพลเรือนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่ง

ภาควิชา .....นิติศาสตร์.....  
สาขาวิชา .....นิติศาสตร์.....  
ปีการศึกษา .....๒๕๖๑.....

ลายมือชื่อนิสิต .....สุทธาทิพย์ นาคาบดี.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....วิษณุ เครืองาม.....



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

SUTTHATIP NACABODEE : GRIEVANCES IN THAI CIVIL SERVICE. THESIS  
ADVISOR : PROF.WISSANU KREANGAM, J.S.D. 212 pp.

Petition for redress of grievances is designed to guarantee fairness and security in civil service according to the principle of personnel administration relying heavily on merit and good relationship and understanding between the supervisors and their subordinates. According to the field research, civil servants in general are still do not aware of and appreciate law on grievances as to what can be petitioned, how to do and what process should be taken.

Petition for redress of grievances is not popular among civil servants, though the right for grievances has long been legally recognized, because of the uncertainty of legal provisions and the legal limitation on the scope of permissible petition, i.e. petition against discretion is not permitted. Therefore, the law on petition should be amended and extended to cover petition against the supervisors' abuse of discretion. The supervisors' bad attitude towards their subordinates' petition for redress of grievances should also be improved so that the law on grievances be effectively and efficiently applicable in the civil administration.

ภาควิชา ..... นิติศาสตร์  
สาขาวิชา ..... นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... ๒๕๓๑

ลายมือชื่อนิสิต ..... สุธาทิพ นาคบอดี้  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ..... วิสanu Kreangam



## กิติกรรมประกาศ

การที่ผู้วิจัยสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ก็ด้วยได้รับคำแนะนำ ความช่วยเหลือ และการแนะนำ จากท่าน ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม อาจารย์ที่ปรึกษา ท่านอาจารย์ประวิณ ญ นคร อธิการบดี ก.พ. ท่านอาจารย์สุวรรณ ชนะสงคราม ผู้อำนวยการกองวินัย สำนักงาน ก.พ. จึงขอกราบขอบพระคุณในความกรุณา ของท่านเป็นอย่างยิ่ง รวมทั้งขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ จุฑา กุสบุศย์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อูวรรณไฉ่ ท่านรอง ศาสตราจารย์ถาวร โพธิ์ทอง และท่านอาจารย์ ดร. อักษราทร จุฑารัตน ที่กรุณา ร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้ทัศนะความรู้แก่ผู้วิจัย นอกจากนี้ ขอกราบขอบพระคุณท่านรองเสริมสุข โกวิทวานิช รองเลขาธิการ ก.พ. และผู้บังคับบัญชา ตลอดจนพี่และเพื่อนข้าราชการกองกฎหมายและ ระเบียบ กองอุทธรณ์และร้องทุกข์ กองวินัย และเจ้าหน้าที่ห้องสมุด สำนักงาน ก.พ. ทุกท่าน คุณปรีชา นิสารัตน์ และคุณบุญรอด สิงห์วัฒนาศิริ ที่กรุณาให้ความรู้ อันเป็นประโยชน์ในการเขียนวิทยานิพนธ์แก่ผู้วิจัย รวมทั้ง ช่วยจัดหาเอกสารและข้อมูลประกอบการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ และขอ ของพระคุณท่านข้าราชการที่กรุณาตอบแบบสอบถามการวิจัย เรื่องการร้องทุกข์ ของข้าราชการพลเรือนทุกท่าน รวมทั้งคุณสมศักดิ์ ภูารานนท์ คุณจรินทร์ มณีโชติ และคุณนิติพร ลิ้มสุธรรมชน ที่มีส่วนสำคัญในการทำให้วิทยานิพนธ์ ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้

ท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อและคุณแม่ ที่ได้ให้กำลังใจ แก่ผู้วิจัยในการศึกษาตลอดมาจนประสบความสำเร็จไปอีกขั้นหนึ่ง



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทนำ .....	๑
บทที่ ๑ ความหมายและเจตนารมณ์ของการร้องทุกข์ .....	๒
๑ ความหมายของข้าราชการพลเรือนและหลักประกันความเป็น เป็นธรรมในอาชีพข้าราชการ .....	๒
๑.๑ ความหมายของข้าราชการพลเรือน .....	๒
๑.๒ ประเภทของข้าราชการพลเรือน .....	๗
๑.๓ หลักประกันความเป็นธรรมในอาชีพข้าราชการ .....	๑๑
๒ ความหมาย แนวความคิด และเจตนารมณ์ของการ ร้องทุกข์ .....	๑๒
๒.๑ ความหมายของการร้องทุกข์ .....	๑๔
๒.๒ แนวความคิดเรื่องการร้องทุกข์ .....	๑๘
๒.๓ เจตนารมณ์ของการร้องทุกข์ .....	๑๙
บทที่ ๒ เรื่องที่ข้าราชการพลเรือนมีสิทธิร้องทุกข์ได้ .....	๒๑
๑ สิทธิในการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน .....	๒๑
๒ เรื่องที่ร้องทุกข์ได้ .....	๒๒
๒.๑ การบรรจุและการแต่งตั้ง .....	๒๗
๒.๒ การให้ใคร่รับเงินเดือน .....	๕๑
๒.๓ การย้ายและการโอน .....	๖๓
๒.๔ การเลื่อนตำแหน่ง .....	๗๐
๒.๕ การเลื่อนขั้นเงินเดือน .....	๗๔
๒.๖ การสอบสวนทางวินัย .....	๘๖

	๒.๑	การสั่งพักราชการและการให้ออกจากราชการ	๑๐๑
		ไวกองน .....	๑๐๑
	๒.๔	เรื่องอื่น ๆ .....	๑๑๐
๓		เรื่องที่ข้าราชการพลเรือนไม่มีสิทธิร้องทุกข์ .....	๑๑๑
	๓.๑	เรื่องที่มีสิทธิหรือพระมหากษัตริย์ .....	๑๑๑
	๓.๒	เรื่องที่มีโทษเป็นการปฏิบัติหรือไปปฏิบัติตาม: กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการพลเรือน .....	๑๑๘
บทที่ ๓		วิธีการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ .....	๑๒๓
	๑	หลักเกณฑ์ทั่วไป .....	๑๒๓
	๒	วิธีการร้องทุกข์ .....	๑๒๕
	๒.๑	การร้องทุกข์ควรวาจา .....	๑๒๕
	๒.๑.๑	วิธีการร้องทุกข์ควรวาจา .....	๑๒๕
	๒.๑.๒	ฉบับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณา เรื่องร้องทุกข์ควรวาจา .....	๑๒๖
	๒.๑.๓	กำหนดเวลาในการร้องทุกข์ควรวาจา ..	๑๓๐
	๒.๑.๔	กำหนดเวลาพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ควรวาจา .....	๑๓๐
	๒.๒	การร้องทุกข์เป็นหนังสือ .....	๑๓๑
	๒.๒.๑	วิธีการร้องทุกข์เป็นหนังสือ .....	๑๓๑
	๒.๒.๒	การยื่นหนังสือร้องทุกข์ .....	๑๓๓
	๒.๒.๓	กำหนดเวลาในการยื่นหนังสือร้องทุกข์ ..	๑๓๓
	๒.๓	การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เป็นหนังสือ .....	๑๓๕
	๒.๓.๑	กำหนดเวลาพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เป็น หนังสือ .....	๑๓๘
	๒.๓.๒	การพิจารณาและผลของคำวินิจฉัยเรื่อง ร้องทุกข์โดยผู้บังคับบัญชา .....	๑๔๐



๓	การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์โดย ก.พ. ....	๑๕๓
๓.๑	เรื่องร้องทุกข์ที่กฎหมายกำหนดให้ ก. พ. พิจารณา .....	๑๕๓
๓.๒	การยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรี .....	๑๕๓
๓.๓	กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์โดย ก.พ. .	๑๕๔
บทที่ ๔	ปัญหาในการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ .....	๑๕๕
๑	ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ .....	๑๕๕
๑.๑	ปัญหาเรื่องถ้อยคำของกฎหมาย .....	๑๕๐
๑.๒	ปัญหาเรื่องการใช้ใคร ระบุจุดประสงค์ของการ ร้องทุกข์ไว้ในกฎหมาย .....	๑๕๕
๒	ปัญหาเกี่ยวกับกลไก .....	๑๕๗
๒.๑	ปัญหาเรื่องการร้องทุกข์ควยวจาและผู้พิจารณา เรื่องร้องทุกข์ควยวจา .....	๑๕๗
๒.๒	ปัญหาเรื่องการร้องทุกข์เป็นหนังสือและผู้พิจารณา หนังสือร้องทุกข์ .....	๑๕๘
๒.๓	ปัญหาเรื่องการบังคับตามคำวินิจฉัย .....	๑๕๘
๓	ปัญหาคานวิธีการ .....	๑๖๐
๓.๑	ปัญหาเรื่องขั้นตอนในการร้องทุกข์ .....	๑๖๐
๓.๒	ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการร้องทุกข์และการ พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ .....	๑๖๐
๓.๓	ปัญหาเรื่องวิธีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ .....	๑๖๑
๔	ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อม .....	๑๖๑
๔.๑	ปัญหาทางคานสิ่งกบ .....	๑๖๑
๔.๒	ปัญหาการคุ้มครองผู้ร้องทุกข์ .....	๑๖๓

บทที่ ๕	บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	๑๖๖
๑	บทสรุป .....	๑๖๖
๒	ข้อเสนอแนะ .....	๑๖๙
บรรณานุกรม .....		๑๗๖
ภาคผนวก .....		๑๘๒
ภาคผนวก ก.	รายงานสรุปผล วิจัยเรื่องการร้องทุกข์ ของข้าราชการพลเรือน .....	๑๘๓
ภาคผนวก ข.	กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๑๘) .....	๒๐๙
ประวัติผู้เขียน .....		๒๑๒



บทนำ

โดยที่การบริหารงานบุคคลในราชการไทย เป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่จะ ทำให้การปฏิบัติราชการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และทำให้ ประเทศชาติมีความเจริญมั่นคง ประชาชนมีความผาสุกร่มเย็น การบริหารงาน บุคคลต้องดำเนินการไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบธรรมเนียม นโยบายหรือมติ คณะรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัด จึงจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หลักของทาง ราชการตามที่กล่าวมาแล้วได้ บุคคลผู้ปฏิบัติราชการซึ่งในที่นี้หมายถึงข้าราชการ พลเรือนนั้นมีเป็นจำนวนมาก การจะให้ปฏิบัติหน้าที่ประสานสอดคล้องกันอย่าง เป็นระบบระเบียบนั้น จำต้องมีกฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติที่ดี กำหนดไว้ให้ปฏิบัติตาม และการที่จะให้ข้าราชการที่ดีมาปฏิบัติราชการตลอดจน การดำรงรักษาข้าราชการที่ดีให้คงอยู่ในราชการต่อไปนั้น ก็จะต้องมีหลักการ บริหารงานบุคคลที่ดี ซึ่งในทางราชการนั้นยึดระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นแนวปฏิบัติ ระบบคุณธรรมหรือ Merit System นั้นนอกจากหลักความ เสมอภาค หลักความสามารถ และหลักความเป็นกลางในทางการเมืองแล้ว ยังมีอีกหลักหนึ่งที่สำคัญยิ่ง คือ หลักความมั่นคงในสถานภาพ ซึ่งหมายถึงการให้ หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่จะไม่ถูกกีดกันแก่งัดให้ออกจากราชการ โดยไม่มีความผิด ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมือง หรือให้สิทธิ ในการแสวงหาความเป็นธรรมเพื่อปกป้องตนเองให้อยู่ในอาชีพราชการได้อย่าง เป็นสุข หลักความมั่นคงในระบบคุณธรรม (Merit System) นี้จึงเป็นหลัก ที่กำหนดหลักประกันในค่านกฎหมายใหม่แก่ข้าราชการ

หลักประกันความเป็นธรรมในค่านกฎหมายของข้าราชการพลเรือน คือหลักประกันที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ โดแก่ การให้สิทธิข้าราชการพลเรือนในการอุทธรณ์เมื่อถูก ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัย หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการโดยไม่เป็นธรรม และกฎหมายยังบัญญัติให้ข้าราชการมีสิทธิฟ้องร้องหรือเสนอเรื่องเหล่านี้ต่อ ศาลปกครองได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการอย่างที่สุด แต่ขณะนี้ยังมีได้มีการจัดตั้งศาลปกครองแต่อย่างใด สิทธิของข้าราชการพลเรือน

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงยังไม่อาจดำเนินการได้ หลักประกันความเป็นธรรมทางกฏหมายนี้ นอกจากการให้สิทธิอุทธรณ์แล้ว ยังมีหลักประกันหรือสิทธิอีกอย่างหนึ่งที่สำคัญคือสิทธิในการร้องทุกข์

สิทธิในการร้องทุกข์นี้ เป็นการให้สิทธิแก่บุคคลตามแนวความคิดของหลักบริหารงานบุคคลที่ว่า ในองค์การต่าง ๆ ไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ จะมีผู้บริหารที่มีความสามารถหรือมีประสิทธิภาพเพียงใดก็ตาม ก็ไม่สามารถที่จะบริหารงาน หรือควบคุมดูแลบุคคลในองค์การให้ได้รับความสุขความพอใจได้เท่าเทียมกันทุกคน เพราะแต่ละคนก็มีสภาพจิตใจ ความรู้สึก หรือความต้องการแตกต่างกัน เมื่อบุคคลในองค์การเกิดความรู้สึกไม่พอใจ หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใดก็ตาม ผลการปฏิบัติงานของบุคคลนั้นย่อมจะตกต่ำลงซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์การโดยส่วนรวมได้ จึงได้มีการกำหนดวิธีการให้บุคคลในองค์การใด ๆ ระบายความรู้สึกคับข้องใจ หรือความรู้สึกไม่พอใจอันจะเป็นขอมูลให้ฝ่ายบริหารนำมาพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ และให้ฝ่ายบริหารได้สำรวจแก้ไขความบกพร่องของตนในเรื่องต่าง ๆ ด้วย อันจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารและบุคคลในหน่วยงาน ก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และนำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่องค์การหรือหน่วยงานในที่สุด

สิทธิในการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น หมายถึงกรณีที่ข้าราชการพลเรือนผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และเป็นกรณีที่ไม่มียุติวิธีหรืออุทธรณ์ ในข้าราชการร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปได้ การร้องทุกข์จึงเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่จะประกันความเป็นธรรมในการรับราชการของข้าราชการได้ และเป็นสิทธิที่ข้าราชการน่าจะเห็นคุณค่าและพอใจเป็นอย่างยิ่ง แต่สภาพการณ์ตามความเป็นจริงกลับปรากฏว่า เมื่ข้าราชการโดยทั่วไปจะทราบวากฎหมายกำหนดให้มีสิทธินี้ แต่ข้าราชการเป็นส่วนน้อยที่จะเข้าใจวิธีการใช้สิทธิร้องทุกข์

และข้าราชการไม่กล้าใช้สิทธิร้องทุกข์เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับคน  
 แดกกลับไปใช้วิธีการนอกกฎหมายอย่างอื่นแทน เช่น การเขียนบัตรสนเท่ห์  
 ร้องเรียน การให้ข่าวแกสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ หรือการตอบโต้ผู้บังคับบัญชา  
 ที่คนเห็นว่าไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ตนโดยการปฏิบัติงานในหลายาเสียหาย หรือ  
 ยุยงเพื่อนข้าราชการอื่น ๆ ให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีในหน่วยงาน ทำให้เกิดการ  
 แยกความสามัคคีและเป็นผลเสียโดยรวม วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงมุ่งที่จะ  
 ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัย ในเรื่องการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน  
 ดังนี้

๑) สมมติฐานของการวิจัย คือ กฎหมายเรื่องการร้องทุกข์ของ  
 ข้าราชการพลเรือนตามที่เป็นอย่างอยู่ในปัจจุบันนี้ ยังไม่ค่อยจะได้ผลในภาคปฏิบัติโดย  
 ข้าราชการที่ได้รับความทุกข์เดือดร้อนหรือเสียหายไม่นิยมการใช้สิทธิร้องทุกข์  
 ตามกฎหมาย ทำให้กฎหมายในเรื่องนี้ไม่ค่อยจะบรรลุวัตถุประสงค์และยังไม่เป็น  
 เครื่องมือในการบริหารงานบุคคลได้ก็เท่าที่ควร

๒) วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย เป็นการศึกษา ค้นคว้า  
 วิเคราะห์ วิจัย และเสนอแนะ เกี่ยวกับความหมายของการร้องทุกข์ตามพระราช  
 บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ รวมทั้งเจตนารมณ์และวิธีการ  
 ร้องทุกข์ วิธีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการปฏิบัติ  
 ตามกฎหมาย เพื่อเป็นข้อมูลในการเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใน  
 เรื่องนี้ เพื่อให้สิทธิในการร้องทุกข์เป็นสิทธิที่ข้าราชการพลเรือนเห็นว่ามีควมหมาย  
 สามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ประกันความเป็นธรรมในการรับราชการ  
 ให้แก่ตนได้ และเต็มใจหรือยินดีที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายนี้ในการเรียกร้องความ  
 เป็นธรรม

๓) วิธีที่จะดำเนินการวิจัยโดยย่อ ใช้วิธีการศึกษาค้นคว้า หาข้อมูล

๓ วิธี คือ

๓.๑ ศึกษาจากตัวบทกฎหมายในเรื่องการร้องทุกข์ของ  
ข้าราชการพลเรือน และหนังสือหรือเอกสารที่กล่าวถึงเรื่องการร้องทุกข์หรือ  
ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้

๓.๒ ศึกษาจากกรณีการร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นจริง โดยใช้ข้อมูลที่  
สำนักงาน ก.พ. เป็นส่วนใหญ่ และกรณีที่มีส่วนราชการต่าง ๆ ทหารหรือสำนักงาน  
ก.พ. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการร้องทุกข์

๓.๓ ศึกษาทัศนคติความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนโดย  
ทั่วไปในเรื่องที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ โดยการออกแบบสอบถามไปยังข้าราชการ  
ในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จำนวน ๔๐๐ ชุด

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะแบ่งการศึกษาวิจัยออกเป็น ๕ บท คือ

บทที่ ๑ กล่าวถึงความหมายของข้าราชการพลเรือนและความหมาย  
ของการร้องทุกข์ตามหลักการบริหารงานบุคคลและตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ รวมถึงเจตนารมณ์ของการร้องทุกข์ตาม  
กฎหมายนี้

บทที่ ๒ กล่าวถึงสิทธิในการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน และ  
เรื่องต่าง ๆ ที่ข้าราชการมีสิทธิร้องทุกข์ได้ คือเรื่องการบรรจุและการแต่งตั้ง  
การให้ได้รับเงินเดือน การย้าย การโอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนชั้น  
เงินเดือน การสอบสวนทางวินัย การสั่งพักราชการ และการให้ออกจากราชการ  
ไว้วางใจ และเรื่องอื่น ๆ ที่ร้องทุกข์ได้ รวมถึงปัญหาหรืออุปสรรคหรือข้อบกพร่อง  
ของกฎหมายในการร้องทุกข์ในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้

บทที่ ๓ กล่าวถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปในการร้องทุกข์ วิธีการร้องทุกข์  
ควยวาจาและเป็นหนังสือ วิธีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์โดยผู้บังคับบัญชา และ  
การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์โดย ก.พ. โดยกล่าวในรายละเอียดว่ามีขั้นตอน  
อย่างไรในการดำเนินการ และผลของการพิจารณาเป็นประการใด มีปัญหาและ  
อุปสรรคในการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์อย่างไรบ้าง

บทที่ ๔ กล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากการร้องทุกข์ และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กล่าวไว้ในบทที่ ๒ และบทที่ ๓ แล้ว โดยในบทนี้จะกล่าวสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นโดยพิจารณาแยกเป็นปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ คือปัญหาเกี่ยวกับตัวบทกฎหมาย ปัญหาเกี่ยวกับกลไก คือปัญหาเกี่ยวกับผู้ร้องทุกข์ ผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์และการบังคับตามคำวินิจฉัย ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการ คือปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาและวิธีการในการร้องทุกข์ และปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อม คือปัญหาทางคานสังคม และปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ร้องทุกข์

บทที่ ๕ เป็นบทสรุปและขอเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเรื่องการร้องทุกข์ เพื่อให้กฎหมายในเรื่องนี้มีผลในภาคปฏิบัติ เข้ากับสภาพการณ์ปัจจุบัน ให้หลักประกันความเป็นธรรมกับข้าราชการและบรรลุลวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน

๔) ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัยเรื่องนี้ เป็นข้อเสนอแนะหรือเป็นข้อมูลเสนอฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องของในการพิจารณาแก้ไขกฎหมายเรื่องนี้ให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายให้มากยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นประโยชน์แก่ข้าราชการโดยทั่วไปที่จะศึกษาแนวทางหรือวิธีการในการร้องทุกข์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ว่าควรปฏิบัติอย่างไร เรื่องใดบ้างที่สามารถร้องทุกข์ได้ หรือเรื่องใดที่ร้องทุกข์ไม่ได้ เพราะเหตุใด เพื่อให้ข้าราชการได้เข้าใจเรื่องสิทธินี้ได้ดียิ่งขึ้น เพราะเรื่องการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๔ ยังมีผู้กล่าวถึงในรายละเอียดไว้น้อยมาก นอกจากนั้นก็ยังเป็นการเพิ่มพูนความรู้ให้แก่ผู้เขียนเอง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นนิติกรในสำนักงาน ก.พ. อันเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล มีหน้าที่ส่วนหนึ่งคือการให้คำแนะนำปรึกษาแก่ข้าราชการทั่วไป ในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และหลักกฎหมายเรื่องต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๔ ซึ่งจะทำให้สามารถให้ข้อมูลได้อย่างละเอียดถูกต้องยิ่งขึ้นด้วย