

ปัญหาในการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์

การร้องทุกข์เป็นกระบวนการหนึ่งตามกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ข้าราชการในการแสวงหาความเป็นธรรม ในเรื่องที่เขาเห็นว่าตนปฏิบัติตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติตนในถูกต้องตามกฎหมายว่าควรระเบียบ ข้าราชการพลเรือน และกรณีนั้นกฎหมายมิได้ให้สิทธิหรือบรรณาธิ สิทธิเช่นนี้ จึงยอมจะเป็นประโยชน์แก่ข้าราชการเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะผู้อยู่ใต้วงศ์บัญชาจะมีทางใด ระบายความรู้สึกคับข้องใจ มีโอกาสที่จะได้ปรับ ความเข้าใจและรับทราบคำชี้แจงในการปฏิบัติงานของผู้นั้นบัญชา อันเป็นการตรวจสอบและวางดุลอำนาจมิให้ผู้นั้นบัญชาใช้อำนาจเกินขอบเขตและ วัตถุประสงค์ความขัดแย้งต่าง ๆ ในองคการ การให้สิทธิร้องทุกข์จึงเป็นการ สร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้แก่ข้าราชการ จึงน่าจะเป็นสิทธิ ที่ข้าราชการต้องการให้มีและอยากที่จะใช้สิทธิ ซึ่งปรากฏตามรายงานสรุปผล การวิจัยเรื่องการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนที่ผู้เขียนได้ทำการวิจัยและ สรุปข้อมูลไว้ในภาคผนวก ปรากฏจากการส่งแบบสอบถามจำนวน ๘๐๐ ชุด และได้รับกลับคืนมา ๖๗๗ ชุด ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นข้าราชการตำแหน่ง ระบุว่า ๑ - ระดับ ๕ จำนวน ๔๕๒ คน คิดเป็น ๖๖.๗๖% ระดับ ๖ - ระดับ ๗ ซึ่งเป็นผู้นั้นบัญชา ระดับกลางจำนวน ๒๒๕ คน คิดเป็น ๓๓.๒๔% โ้คข้อมูล เกี่ยวกับความรูและความเข้าใจในการร้องทุกข์ดังนี้

ข้าราชการระดับ ๑ - ระดับ ๕ ทราบว่าพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๔ กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนมีสิทธิร้องทุกข์ ได้ถึง ๘๒.๘๖% และข้าราชการระดับ ๖ - ระดับ ๗ ก็ให้คำตอบว่าทราบถึง ๘๒.๘๖% นอกจากนั้น ข้าราชการระดับ ๑ - ระดับ ๕ ยังให้ความเห็นว่า พวกเขาคนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติของผู้นั้นบัญชาก็จะใช้สิทธิ ร้องทุกข์ตามกฎหมายถึง ๙๕.๐๐% และข้าราชการระดับ ๖ - ระดับ ๗ ก็ให้ความเห็นเช่นนี้ถึง ๙๕.๕๕% แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าข้าราชการผู้ตอบ

แบบสอบถามเหล่านี้เข้าใจความหมายของการร้องทุกข์ใดถูกต้องเพียงประมาณครึ่งหนึ่งเท่านั้น โดยข้าราชการระดับ ๑ - ระดับ ๕ เข้าใจความหมายของการร้องทุกข์ใดถูกต้องเพียง ๕๗.๓๑% และข้าราชการระดับ ๖ - ระดับ ๗ เข้าใจถูกต้องเพียง ๖๔.๔๕% ยิ่งกว่านั้น ข้าราชการระดับ ๑ - ระดับ ๕ สามารถเข้าใจข้อความในกฎหมายเรื่องการร้องทุกข์ได้อย่างไรก็เพียง ๓๗.๕๕% และอ่านแล้วพอจะเข้าใจบางหรือไม่เข้าใจของสอบถามจากผู้นั้นถึง ๖๒.๐๑% ส่วนข้าราชการระดับ ๖ - ระดับ ๗ ตอบว่าเข้าใจกฎหมายเรื่องร้องทุกข์ใดก็ ๕๑.๕๕% และเข้าใจบางหรือไม่เข้าใจของสอบถามจากผู้นั้น ๔๘.๔๑% จึงเห็นได้ว่าแม่สัทธินี้จะเป็นสิทธิที่เป็นประโยชน์แก่ข้าราชการ แต่ก็มีข้าราชการจำนวนหนึ่งที่ไม่ทราบว่าคนมีสิทธิร้องทุกข์ตามกฎหมาย และข้าราชการจำนวนมากที่ยังไม่เข้าใจความหมายและกฎหมายเรื่องการร้องทุกข์สาเหตุหรือปัญหาที่ทำให้เกิดสภาพเช่นนี้ขึ้นนั้นมีหลายประการ ทั้งปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย ปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคลหรือปัญหาที่เกิดจากสภาพแวดล้อมรวมทั้งปัญหาทางสังคม ปัญหาเหล่านี้เองที่ทำให้การร้องทุกข์ และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไม่สอดคล้องหรือเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จากการศึกษาและสำรวจข้อมูลสามารถแจกแจงปัญหาเหล่านี้ได้เป็น ๔ หัวข้อ คือ

๑. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์
๒. ปัญหาเกี่ยวกับกลไก
๓. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการ
๔. ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อม

๑. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ หมายถึงปัญหาที่เกิดจากการบัญญัติตัวบทกฎหมายไว้มืดมน หรือไม่ครอบคลุม ทำให้ผู้นั้นไม่สามารถจะเข้าใจกฎหมาย คือไม่เข้าใจความหมายของการร้องทุกข์และวิธีการในการร้องทุกข์ จึงไม่ยอมหรือไม่กล้าที่จะใช้สิทธิร้องทุกข์ หรือใช้สิทธิร้องทุกข์โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้การร้องทุกข์ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ใดตั้งไว้ ที่ว่า

การบัญญัติกฎหมายในเรื่องการร้องทุกข์ไม่ชัดเจนหรือไม่ครอบคลุม ใดแก่
ในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.๑ ปัญหาเกี่ยวกับถ้อยคำของกฎหมาย

ตามที่มาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติไว้ตอนหนึ่งว่า ".....ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจ
หน้าที่ปฏิบัติต่อคนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อคนใหญ่คอง....." นั้น
หมายถึงอย่างไร กรณีใดเป็นที่เข้าใจได้ยากสำหรับผู้ที่ไม่มีความรู้ทาง
กฎหมาย เพราะจะต้องมีการตีความว่าพฤติการณ์เช่นนั้นของผู้บังคับบัญชา เป็น
การปฏิบัติไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติใหญ่คองเสียก่อนที่จะเขียนหนังสือร้องทุกข์
และตามความเป็นจริงพฤติการณ์ของผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุให้ร้องทุกข์ ก็อาจ
จะปรับเป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะ
เป็นเรื่องของการบรรจุ แต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือน การโอน การย้าย
การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวนทางวินัย การสั่งให้
พักราชการ และการให้ออกจากราชการไวกอง ตัวอย่างเช่น การเลื่อนขั้น
เงินเดือนประจำปี ถ้าผู้บังคับบัญชาไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีให้ข้าราชการ
ผู้ใด ก็เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่ใครพิจารณาแล้วข้าราชการผู้นั้นไม่
สมควรจะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี จึงไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้
ซึ่งถือได้ว่ามีการกระทำในลักษณะเป็นการปฏิบัติ ลักษณะเช่นนี้ถ้าข้าราชการ
ผู้นั้นเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็สามารถร้องทุกข์ได้ว่าผู้บังคับบัญชา
ปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนกรณีการโอน การย้าย หรือกรณีอื่น ๆ
ก็เป็นทำนองเดียวกัน ฉะนั้น ถ้อยคำที่ว่า "ผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติใหญ่คอง
ตามกฎหมาย" นั้นแท้จริง ทุกเรื่องสามารถปรับพฤติการณ์เข้ามาเป็นเรื่อง
ของการที่ "ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้" การที่กฎหมาย
บัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า ".....ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อคน
โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อคนใหญ่คอง....." นั้น จึงเป็นเจตนารมณ์

หลักในเรื่องนี้ตามแนวทางปฏิบัติในต่างประเทศและที่ ก.พ. ใด
 เคยวางหลักไว้แล้วก็คือ การใช้ดุลพินิจเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร และเมื่อ
 คำนี้ถึงหลักการปกครองบังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคล หากผู้บังคับบัญชา
 นั้นมีอำนาจใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย การใช้ดุลพินิจย่อมไม่ควรถูกทบทวน
 (Unreviewable) เพราะมีฉะนั้นแล้วจะทำให้กระทบกระเทือนการปกครอง
 บังคับบัญชา และจะก่อให้เกิดความสงสัยในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาอย่าไป
 เพราะฉะนั้น โดยปกติแล้วศาลหรือแม้แต่ฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่เขามายุ่งเกี่ยว
 และแม้แต่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปในสายการปกครองของฝ่ายบริหารเอง
 ก็จะไม่ลงมาใช้ดุลพินิจซ้ำในเรื่องเดียวกัน อยากรู้ก็ตาม เป็นที่ยอมรับกัน
 ว่าในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่กว้างขวาง อาจมี "เลศนัย"
 หรือความไม่ถูกต้องเกิดขึ้นก็ได้ ซึ่งตรงจุดนี้เองที่หากมีการกล่าวอ้างขึ้นแล้ว
 ย่อมมีการทบทวนได้ เช่น การโต้แย้งว่าผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจ
 การโต้แย้งว่าการใช้ดุลพินิจต้องผ่านขั้นตอนหรือมีลำดับกร ะบวนการ อาทิเช่น
 การต้องไต่รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหรือการต้องใช้ดุลพินิจภายใน
 กำหนดเวลา มิฉะนั้นจะถือว่าเรื่องนี้ยุติลงเป็นประการอื่น การคัดค้านการใช้
 ดุลพินิจในเหตุดังกล่าวนี้ เรียกว่าเป็นการอ้างภายในท อบของกฎหมาย
 (Legal Ground) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการใช้ดุลพินิจต้องอยู่บนพื้นฐานของ
 กฎหมาย อีกประการหนึ่งการที่ฝ่ายบริหารหรือผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจได้
 ต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งขอเท็จจริง หรือที่เรียกว่ามีมูล (Course of Action)
 หรือมีเหตุอันควรเชื่อ เพื่อนำไปสู่การใช้ดุลพินิจ (Prima Facie Case)
 เมื่อใดขอเท็จจริงเพียงพอแล้ว ต่อจากนั้นจึงเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจ
 แต่ถาขอเท็จจริงไม่เพียงพอยังไม่ยุติ หรือไม่ควรจะนำไปสู่การสรุปอย่างหนึ่ง
 อย่างไม่ใดใด การผลัดถามใช้ดุลพินิจยอมเป็นเรื่องไม่ชอบ ซึ่งเป็นเหตุให้คัดค้าน

^๑ เออเนสต์ เอส. กริมมิง, ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา,
 แปลโดยนิพนธ์ บาสะวิสุทธิ (นครหลวงฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์,
 ๒๕๑๕), หน้า ๑๘๔ - ๒๑๐.

การใช้ดุลพินิจใด เพื่อขาราชการผู้อยู่ใต้งบังคับบัญชาสงสัยการใช้ดุลพินิจในเหตุ ดังกล่าวนี้นั้น ก็น่าจะปรับได้กับถ้อยคำที่ว่า เป็นการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนั่นเอง จึงควรให้มีสิทธิร้องทุกข์ ใด อันจะเป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชาได้มีโอกาสทบทวน และเป็นเหตุให้มีการ ปรับความเข้าใจแก้ไขความคับข้องใจของอยู่ใต้งบังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ ต่อการบริหารงานบุคคลและการปกครองบังคับบัญชาในหน่วยงานต่อไป

ฉะนั้น ปัญหาหลักเกณฑ์ในกรณีนี้ จึงเป็นเรื่องของถ้อยคำใน มาตรา ๑๐๒ ตอนต้นที่ว่า "...ผู้บังคับบัญชาให้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติของตน โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติของตนให้ถูกต้อง..." นั้น แม้จะเป็นถ้อยคำที่ กล่าวใดครอบคลุมพฤติการณ์ทั้งในด้านการกระทำ หรือการไม่กระทำของ ผู้บังคับบัญชา แต่ถ้อยคำดังกล่าวก็ยังมีอาจครอบคลุมถึงเรื่องการใช้ดุลพินิจของ ผู้บังคับบัญชาว่า ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งการต่าง ๆ ที่มีผลต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วจะมีสิทธิร้องทุกข์ใดหรือไม่ หรือใน กรณีที่ผู้อยู่ใต้งบังคับบัญชาเห็นว่า แม่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจโดยถูกต้องตาม กฎหมาย แต่ก็ทำให้ตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายแล้วจะมีสิทธิร้องทุกข์ใด หรือไม่ ดังนั้น ที่ผ่านมาเมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็จะพิจารณาตีความเป็นกรณีไป โดย เมื่อสำนักงาน ก.พ. ได้รับเรื่องร้องทุกข์ก็จะนำเสนออนุกรรมการวิสามัญ เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ก.พ. ให้พิจารณา หรือ ก.พ. พิจารณาเองว่ากรณีเช่นนั้นข้าราชการมีสิทธิร้องทุกข์ใดหรือไม่ โดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา เช่นกรณีข้าราชการ ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือกรณีข้าราชการไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี ซึ่งกรณีเช่นนี้เป็นเรื่อง ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา แต่ ก.พ. พิจารณาเห็นว่า การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ในเรื่องเหล่านี้ควรจะมีหลักเกณฑ์หรือมาตรฐาน และพิจารณาคำว่าความเป็นธรรม

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๑.

จึงจะถูกตองเหมาะสม และยังมีผลกระทบตอชาราชการที่ไ้รับการปฏิบัติโดย
ไมเป็นธรรมเป็นอย่างมาก ควรที่จะใหชาราชการที่เห็นว่คนไมไ้รับความ
เป็นธรรมมีสิทธิร้องทุกขไ้ เป็นคน ซึ่งไ้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ ๒
แล้ว

นอกจากนี้ ตามที่มาตรา ๑๐๒ บัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ว่ เรื่องที่
ร้องทุกขไ้ไ้จะต้องเป็นเรื่อง ". . . .ตามกฎหมายว่ควยระเบียบชาราชการ
พลเรือน และเป็นกรณีที่ไม่สิทธิอุทธรณ. . . ." แม่การบัญญัติเช่นนี้จะมี
ประโยชน์ คือสามารถตีความกฎหมายไ้ครอบคลุมไ้ในทุก ๆ เรื่อง เรื่องไ้
ที่ไม่สิทธิอุทธรณก็ไ้สามารถร้องทุกขไ้ทั้งสิ้นก็ตาม แต่การบัญญัติถ้อยคำใน
ลักษณะเช่นนี้ก็เป็นปัญหาในการอ่านกฎหมาย โดยเฉพาะชาราชการที่มิไ้มี
ความรู้ทางกานกฎหมายยอมจะไมเข้าใจว่หมายถึงถึงกรณีไ้ใดบาง เพราะจะตอง
ไปอ่านกฎหมายในมาตราอื่น ๆ ควย อ่านมาตรา ๑๐๒ เพียงมาตราเดียวไม
อาจจะเข้าใจไ้ว่กรณีไ้ไ้จะร้องทุกขไ้ใดบาง จะตองอ่านพระราชบัญญัติ
ระเบียบชาราชการพลเรือนทั้งหมดจึงจะทราบไ้ว่กรณีไ้ไ้เป็นเรื่องตาม
กฎหมายว่ควยระเบียบชาราชการพลเรือน และกรณีไ้มิสิทธิอุทธรณไ้ใดบาง
ถ้าอุทธรณไมไ้ไ้จึงจะร้องทุกขไ้ ซึ่งยากแก่การเข้าใจ ดังปรากฏผลจากการ
วิจัยชาราชการระดับ ๑ - ระดับ ๕ อ่านแล้วเข้าใจเพียง ๓๗.๕๕% เข้าใจ
แต่ตองสอบถามผู้อื่น ๔๕.๗๘% และอ่านแล้วไมเข้าใจขอความในกฎหมาย
๑๒.๒๓% แม่ชาราชการระดับ ๖ - ระดับ ๗ ก็ยังอ่านแล้วเข้าใจเพียง
๕๑.๕๕% เข้าใจแต่ตองสอบถามผู้อื่น ๓๖.๕๕% และอ่านไมเข้าใจ ๑๑.๘๖%
ซึ่งกรณีความไมเข้าใจนี้เป็นปัญหาอย่างหนึ่งที่ทำให้ชาราชการไมไ้สิทธิร้องทุกข
ตามกฎหมาย ทั้งที่เรื่องการร้องทุกขนี้เป็นเรื่องที่สิทธิชาราชการในการร้อง
ขอความเป็นธรรมไ้หลายกรณีกว่ว่เรื่องการอุทธรณมาก เรื่องการอุทธรณ
เป็นเรื่องที่สิทธิชาราชการร้องขอความเป็นธรรม เฉพาะกรณีไ้ที่ถูกลงโทษ
หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการที่ไมไ้ใช่โทษเท่านั้น แต่กฎหมายไ้บัญญัติถึงเรื่อง
และวิธีการอุทธรณไว้อย่างละเอียดตั้งแต่มาตรา ๑๐๓ ถึงมาตรา ๑๐๗



และยังมีกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กล่าวไว้อย่างละเอียดสามารถเข้าใจได้ชัดเจนกว่าเรื่องการร้องทุกข์ซึ่งกล่าวไว้ในมาตรา ๑๐๒ เพียงมาตราเดียวเป็นอย่างมาก และแม้จะมีกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์กล่าวร้ายละเอียดไว้ แต่ก็มีใ้กล่าวไว้ชัดเจนว่ากรณีใดบางที่จะร้องทุกข์ได้ จึงเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาและก็ยังไม่เคยมีการกำหนดไว้แน่ชัดว่ากรณีใดร้องทุกข์ได้บาง ตามทางปฏิบัติจึงเป็นการพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป และตามที่เคยมีการ แสดงความเห็นว่าเป็นเรื่องใดก็ตามที่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้ทั้งสิ้นนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การกล่าวเช่นนี้อาจไม่ถูกต้อง เพราะเรื่องบางเรื่อง เป็นการวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาในการตัดสินใจหรือพิจารณาคำเนิการ หรือสั่งการในเรื่องการบริหาร การบังคับบัญชา หรือการปกครองก็ไม่อาจที่จะใช้สิทธิร้องทุกข์ได้เพราะกฎหมายมิได้เปิดช่องทางให้ราชการร้องทุกข์ในเรื่องคดีพิพาทของผู้บังคับบัญชาใดทุกเรื่อง เช่น ในเรื่องการย้ายหรือการโอนตั้งใ้กล่าวไว้ในบทที่ ๒ แล้ว หรือกรณีข้าราชการขอลาศึกษาต่อหรือขอลาจกแล้วผู้บังคับบัญชาไม่อนุมัติ อันเป็นคดีพิพาทของผู้บังคับบัญชา ซึ่งไม่อาจร้องทุกข์ได้ ดังนั้น เรื่องใดก็ตามที่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ก็ไม่ได้หมายความว่า จะร้องทุกข์ได้ทุกเรื่อง ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าเรื่องใดบางที่ให้มีสิทธิร้องทุกข์ได้และควรที่จะกล่าวไว้ในกฎหมายหรือไม่ว่าให้ร้องทุกข์ได้ในเรื่องใดบาง เพื่อให้ง่ายแก่ความเข้าใจของข้าราชการโดยทั่วไป ซึ่งเรื่องที่จะร้องทุกข์ได้นั้นก็เป็นเรื่องที่อยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งสิ้นซึ่งสามารถจำแนกเรื่องได้โดยไม่ยากนัก แต่เป็นประโยชน์แก่ข้าราชการที่จะใช้สิทธิร้องทุกข์เป็นอย่างมาก

๑.๒ ปัญหาเรื่องกรณีใครจะอุทธรณ์หรือจะร้องทุกข์ได้ในกฎหมาย ตามกฎหมายเรื่องการร้องทุกข์ในมาตรา ๑๐๒ ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญใดเห็นว่าการบังคับบัญชาใ้ช้อ่านาจนหน้าที่ปฏิบัติของตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติของตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าควรระเบียบ

ข้าราชการพลเรือน และเป็นกรณีที่ไม่มียศหรือชั้นยศ ผู้นั้นอาจร้องทุกข์ต่อ
 ผู้บังคับบัญชาได้" และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ก็ไต่ถามถึงวิธี
 การร้องทุกข์ การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ และผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์
 เท่านั้น แต่ก็มีใครสนใจจุดประสงค์ไว้วางใจหรือร้องทุกข์เพื่อผลอย่างไร จึงไม่ชัดเจน
 ว่าร้องไห้เกิดผลอะไรขึ้น และผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จะมีอำนาจ
 สิ่งเปลี่ยนแปลงอะไรได้เพียงใด หรือสิ่งใหม่บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุหรือร้องทุกข์
 ดำเนินการอย่างไรไต่ถาม การที่มิใครสนใจชัดเจนถึงอำนาจของผู้พิจารณา
 เรื่องร้องทุกข์ จึงทำให้ผู้ร้องทุกข์ไม่อาจแน่ใจได้ว่าเมื่อร้องทุกข์แล้วตนจะได้
 รับประโยชน์อย่างไรใด คุณค่าหรือไม่ที่จะร้องทุกข์ การที่กฎหมายมิใครสนใจ
 จุดประสงค์ของการร้องทุกข์ไว้วางใจชัดเจน จึงอาจทำให้ผู้ร้องทุกข์เข้าใจ
 เจตนารมณ์ของกฎหมายโดยไม่ถูกต้อง อาจเข้าใจว่าการร้องทุกข์เป็นการ
 กระทำเพื่อคอยโต้หรือฟ้องร้องผู้บังคับบัญชา จึงไม่กล้าใช้สิทธิหรือร้องทุกข์ ปรากฏ
 ผลการวิจัยว่า ข้าราชการระดับ ๑ - ระดับ ๕ มีความเห็นว่าจะไม่ใช้สิทธิ
 ร้องทุกข์ เพราะไม่คิดว่าจะได้รับความเป็นธรรม ๒๐.๐๐% กลัวจะถูก
 กดดันแกล้งและไม่ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น ๒๘.๘๔% คิดว่าจะไม่ได้อะไร
 ๑๑.๐๕% บางคนเห็นว่าการร้องทุกข์จะไม่มีประโยชน์อันใด เขาได้ลักษณะ
 "ไม่รู้จักไม่รู้ง" จึงถือคติตามขอ "อภัยทาน" ดีกว่า และข้าราชการระดับ
 ๖ - ระดับ ๗ ก็มีความเห็นว่าจะไม่คิดว่าจะได้รับความเป็นธรรม ๒๑.๘๖%
 กลัวจะถูกกดดันแกล้งและไม่ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น ๒๘.๒๗% คิดว่าไม่ได้
 ๘.๕๓% การที่ข้าราชการมีความเห็นดังกล่าวอาจเนื่องจากยังไม่เข้าใจ
 เจตนารมณ์ของการร้องทุกข์ดีพอ จึงเห็นควรที่จะระงับวัตถุประสงค์ของการ
 ร้องทุกข์ไว้ในกฎหมายเพื่อให้ผู้ร้องทุกข์เข้าใจ และให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณา
 เรื่องร้องทุกข์ตระหนักในวัตถุประสงค์ของการร้องทุกข์เพื่อจะได้พิจารณาแก้ไข
 เปลี่ยนแปลง ยกเลิก คำสั่งหรือการกระทำของผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้
 ร้องทุกข์เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์ ส่วนอำนาจของผู้บังคับบัญชา
 ผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้น ก็เห็นควรระบุให้ชัดเจนในกฎ ก.พ. ดังกล่าวด้วย

ว่าให้มีอำนาจพิจารณาสั่งการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิก คำสั่งหรือการกระทำ
 ของผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้ร้องทุกข์ หรือสั่งให้ผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้
 ร้องทุกข์ปฏิบัติตามคำสั่งคำวินิจฉัยใด และหากไม่ปฏิบัติตามให้ถือว่ากระทำความผิด
 วินัยฐานขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้อนุหมายเกี่ยวกับการ
 ร้องทุกข์มีความศักดิ์สิทธิ์ และเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการ
 ใต้อย่างแท้จริง ทำให้ข้าราชการใต้อนุหมายเรื่องนี้ได้โดยถูกต้อง สมตาม
 เจตนารมณ์ของกฎหมาย

๒. ปัญหาเกี่ยวกับกลไก คือปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความเป็นธรรมหรือความ
 เป็นกลาง หรือความเหมาะสมของตัวบุคคลหรือองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณา
 เรื่องร้องทุกข์ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็นหัวข้อ ดังนี้

๒.๑ ปัญหาเรื่องการร้องทุกข์ควยวาจาและผู้พิจารณาเรื่อง
ร้องทุกข์ควยวาจา ว่า การร้องทุกข์ควยวาจานั้นแท้จริงแล้วมีประโยชน์
 หรือเป็นผลดีแก่ผู้ร้องทุกข์หรือไม่ มากน้อยเพียงใด และตัวผู้บังคับบัญชาผู้มี
 หน้าที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ควยวาจาทันทีกฎหมายกำหนดไว้นั้นมีความ
 เหมาะสมมากน้อยเพียงใด ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้ข้าราชการที่จะร้องทุกข์
 ต้องร้องทุกข์ควยวาจาต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งเสียก่อน เว้นแต่
 ในกรณีที่ไม่อาจร้องทุกข์ควยวาจาได้ จึงให้ร้องทุกข์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา
 ไปได้เลย แต่การร้องทุกข์ควยวาจาบางกรณีอาจไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้ร้องทุกข์
 เพราะผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ร้องทุกข์ขึ้นไปชั้นหนึ่งดังกล่าวนี้ อาจไม่มีข้อมูลหรือ
 ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับในเหตุที่ให้มีการร้องทุกข์นั้น จึงไม่อาจชี้แจงให้ผู้ร้องทุกข์
 ทราบและเข้าใจได้ และบางกรณีถ้าผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้ร้องทุกข์คือ
 ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ร้องทุกข์ขึ้นไปชั้นหนึ่งแล้ว การร้องทุกข์ควยวาจาในลักษณะนี้
 ก็จะเป็นเรื่องของการ เมชีณทนา ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งมากยิ่งขึ้น
 ดังได้กล่าวไว้แล้วในเรื่องการร้องทุกข์ควยวาจาและการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์
 ควยวาจาในบทก่อน

๒.๒ ปัญหาเรื่องการร้องทุกข์เป็นหนังสือและผู้พิจารณาหนังสือ

ร้องทุกข์ ว่า วิธีการร้องทุกข์เป็นหนังสือตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นเหมาะสมแล้วหรือไม่ มีปัญหาอย่างไร และตัวผู้บังคับบัญชาผู้มีหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์เป็นหนังสือตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น เหมาะสมหรือไม่ การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเป็นผู้พิจารณาและให้เป็นที่สุด ซึ่งผู้ร้องทุกข์จะร้องทุกข์ต่อไปอีกไม่ได้นั้น มีความเหมาะสมเพียงใด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ในเรื่องการร้องทุกข์เป็นหนังสือที่กฎหมายกำหนดว่าผู้ร้องทุกข์จะต้องเขียนคำร้องทุกข์เป็นหนังสือยื่นต่อผู้บังคับบัญชามืออำนาจพิจารณาหนังสือร้องทุกข์นั้น เหมาะสมทีเดียว ส่วนในเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยร้องทุกข์ของผู้บังคับบัญชาเป็นที่สุด ผู้ร้องทุกข์จะร้องทุกข์ต่อไปอีกไม่ได้นั้น^๓ แม้การที่กฎหมายกำหนด เช่นนี้จะสมคั่งเจตนาารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้รู้จักปรับความเข้าใจกันเอง เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีต่อกันก็ตาม แต่การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้อาจทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควรและไม่ให้หลักประกันความเป็นธรรมที่ดีพอแก่ผู้ร้องทุกข์ เพราะการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์โดยบุคคลคนเดียวย่อมมีแนวความเห็นและความละเอียดถี่ถ้วนในการพิจารณาเยี่ยงหลักฐานน้อยกว่าการพิจารณาโดยองค์คณะบุคคล แต่การพิจารณาโดยองค์คณะบุคคลก็มีปัญหาในเรื่องความลาซา และขัดกับเจตนาารมณ์ของกฎหมาย ดังได้กล่าวไว้แล้วในเรื่องปัญหาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เป็นหนังสือ และปัญหาวิธีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในบทที่ ๓

๒.๓ ปัญหาเรื่องการบังคับตามคำวินิจฉัย ในเรื่องการบังคับตามคำวินิจฉัย เป็นปัญหาสำคัญที่จะแสดงให้เห็นว่ากลไกของการร้องทุกข์มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้หรือไม่

^๓ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ข้อ ๘.

เพราะแมกกฎหมายจะได้บัญญัติกร ฆวนการรอกทุกขและการพิจารณาเรื่อง
 รอกทุกขไว้คี่เพียงโค แต่ถาในทางปฏิบัติเมื่อผู้บงคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณา
 เรื่องรอกทุกขโคพิจารณาวินิจฉัยเรื่องรอกทุกขแล้ว แต่ไม่สามารถที่จะตั้งการ
 ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยโคโดยเฉพาะในการที่เป็นคนแถนรอกทุกข ก็ยอมไม่มี
 ประโยชน์เลยที่จะรอกทุกข เพราะไม่แนว่าผู้รอกทุกขจะได้รับการแก้ไขปลด
 เปลื้องทุกขหรือไม่ ปรากฏผลจากการวิจัยวาชาราชการระดับ ๑ - ระดับ ๕
 จะไม่ใช้สิทธิรอกทุกข เพราะเคยเห็นตัวอย่างของผู้รอกทุกขแล้วไม่ประสบผล
 สำเร็จถึง ๒๔.๒๒% และวาชาราชการระดับ ๖ - ระดับ ๗ ก็มีความเห็น
 เช่นเดียวกันถึง ๒๘.๐๔% เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ควรจะได้มีการกำหนด
 ไว้ให้ชัดแจ้งในสวนอำนาจของผู้บงคับบัญชา ผู้พิจารณาเรื่องรอกทุกขว่าจะ
 สามารถยกเลิกเปลี่ยนแปลง แก้ไข คำสั่งการของผู้บงคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้
 รอกทุกขโคมากน้อยเพียงโค ดังโคกล่าวรายละเอียดไว้ในเรื่องการเลื่อน
 ชั้นเงินเคื่อน

โดยสรุป ปัญหาคนกลโค ความเป็นธรรม ความเป็นกลาง หรือ
 ความเหมาะสมของตัวบุคคลผู้พิจารณาเรื่องรอกทุกข ซึ่งกฎหมายกำหนดให้
 ผู้บงคับบัญชาเป็นผู้พิจารณาแต่เพียงผู้เดียวและให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุด เว้นแต่
 กรณีรอกทุกขต่อนายกรัฐมนตรีจึงให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรีนั้น
 ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้รอกทุกขคี่แล้วหรือไม่ เห็นโคว่าการในห้องคกรในรูป
 คณะกรรมการ เป็นผู้พิจารณายอมจะให้ความเป็นธรรมและความเป็นกลางมาก
 กว่าผู้บงคับบัญชาเพียงคนเดียว แต่ในแง่ความเหมาะสมนั้นก็ยังเป็นเรื่องที่น่า
 พิจารณาอยู่มากกว่าจะขัดกับ เจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนี้ที่ประสงค์จะให้
 เรื่องการรอกทุกข เป็นเรื่องภายในระหว่างผู้บงคับบัญชากับผู้ใบบงคับบัญชา
 ให้ทำความเข้าใจกัน แก้ไขปัญหาตนเอง เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันคี่ระหว่าง
 กันนั้นหรือไม่ นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงระยะเวลาควย เพราะเรื่องรอกทุกข
 เป็นเรื่องที่จะต้องรีบพิจารณาคำเนินการ อยางไรก็ตาม ในเรื่องนี้ขอ
 นาสังเกตว่า แมการในห้องคคณะบุคคลพิจารณาจะมีประโยชน์ในแง่ความ

เป็นกลางและเป็นธรรม แต่ก็อาจจะล่าช้ากว่าการพิจารณาโดยผู้บังคับบัญชา
เพียงคนเดียว

๓. ปัญหาคำนวณวิธีการ คือ ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการร้องทุกข์และวิธีการพิจารณา
เรื่องร้องทุกข์ว่ามีขั้นตอนหรือกระบวนการที่มีความเหมาะสมหรือไม่ ตามกฎ
ก.พ. ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๑๔) กำหนดว่า การร้องทุกข์ในชั้นต้นให้ร้องทุกข์คว
วจากต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งเสียก่อน หากใครรับคำสั่งไม่เป็น
ที่พอใจหรือไม่ได้รับคำสั่งภายใน ๗ วัน นับแต่วันร้องทุกข์คววจาก จึงให้
ยื่นเรื่องร้องทุกข์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชิตามที่กฎหมายกำหนดภายใน ๓ วัน
นับแต่วันทราบคำสั่งหรือไม่ได้รับคำสั่ง แต่ก็ไมกระเทือนสิทธิของผู้ร้องทุกข์
ตามกำหนดเวลา ๓๐ วัน ส่วนในกรณีให้ผู้ร้องทุกข์ไม่อาจร้องทุกข์คววจากได้
ก็ให้ยื่นเรื่องร้องทุกข์เป็นหนังสือภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน ตามกฎหมาย
ปัญหาคำนวณวิธีการจึงมีดังนี้

๓.๑ ปัญหาเรื่องขั้นตอนในการร้องทุกข์ ว่าการที่กฎหมายกำหนด
ให้ร้องทุกข์คววจากก่อนนั้น มีประโยชน์แก่ผู้ร้องทุกข์อย่างไรหรือไม่ เหมาะสม
หรือไม่กับสภาพการณ์ปัจจุบัน และจำเป็นอย่างไรหรือไม่ ดังใดกล่าวไว้แล้ว
ในเรื่องปัญหาการร้องทุกข์คววจากและผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์คววจากว่า
บางกรณีการร้องทุกข์คววจากไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้ร้องทุกข์ บางกรณีการ
ร้องทุกข์คววจากมีลักษณะเป็นการเผชิญหน้า และ ก.พ. ก็ไม่เคยมีแนววินิจฉัย
ว่า แม้จะมีได้มีการร้องทุกข์คววจาก ก็ถือว่าเป็นการร้องทุกข์ที่ถูกต้องตาม
กฎหมายใด ดังนั้น กฎหมายจึงไม่ควรกำหนดบังคับให้ต้องมีกรร้องทุกข์คว
วจากก่อนการร้องทุกข์เป็นหนังสือ

๓.๒ ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่อง
ร้องทุกข์ ว่าการที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการร้องทุกข์ว่าให้ร้องทุกข์
ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบหรือควรจะได้ทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์
นั้น ระยะเวลา ๓๐ วันนี้เหมาะสมแล้วหรือไม่ และการที่กฎหมายกำหนดให้

ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับเรื่องร้องทุกข์นั้น เป็นระยะเวลาที่เหมาะสมหรือไม่ เพราะเรื่องร้องทุกข์บางเรื่องเป็นเรื่องที่ซับซ้อน ต้องใช้เวลาในการทบทวนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัย จึงไม่อาจดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ล่าช้าโดยไม่ มีเหตุผลอันควร หรือล่าช้าเกินกว่าที่ควรจะเป็นเรื่องเกินกำหนดระยะเวลา ๓๐ วันแล้ว ก็ดูเหมือนว่าจะไม่มีวิธีการใดที่จะบังคับหรือเร่งรัดให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดได้ จึงควรจะได้มีการแก้ไขระยะเวลาให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ความเป็นจริง ดังได้กล่าวรายละเอียดไว้ในปัญหาเรื่องกำหนดเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เป็นหนังสือใหม่ที่ ๓ แล้ว

๓.๓ ปัญหาเรื่องวิธีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ โดยที่กฎหมายในเรื่องการร้องทุกข์มิได้กำหนดวิธีการที่ผู้บังคับบัญชานำมาดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้เลย ทำให้การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้บังคับบัญชาแต่ละคนไม่มีมาตรฐานหรือเป็นไปในแนวทางเดียวกันที่น่าเชื่อถือได้ จึงอาจทำให้ข้าราชการร้องทุกข์ไม่ได้รับความเป็นธรรมตามสมควร ดังได้กล่าวรายละเอียดไว้ในเรื่องวิธีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ใหม่ที่ ๓

๔. ปัญหาคานบังจัยแวกลอม คือปัญหาที่เกิดจากการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในคานอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ปัญหาคานบังจัยแวกลอมนี้จึงเป็นปัญหาที่อยู่รอบนอก แต่ก็มีความสำคัญมีผลที่จะทำให้เกิดการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงหรือไม่ ปัญหาเหล่านี้ได้แก่

๔.๑ ปัญหาทางคานสังคม

โดยที่สังคมไทยเรามีขนบธรรมเนียมวัจนธรรมของการเคารพนบนอบ คือผู้น้อยหรือเด็กจะต้องให้การเคารพเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใหญ่ ข้าราชการที่ไม่เคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา โต้แย้งคำสั่งการของผู้บังคับบัญชา ก็มักจะถูกสังคมนองว่าเป็นผู้มีความประพฤติไม่ดี

และเป็นฝ่ายผิด ข้าราชการโดยทั่วไปจึงไม่กล้าที่จะร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา เพราะรู้สึกว่าการร้องทุกข์เป็นเสมือนเรื่องที่ยุทธยร้องเรียนผู้ใหญ่เป็นการไม่สมควร เกรงสังคมจะมองว่าตนไม่อยู่ในกฎระเบียบ ไม่ให้ความเคารพผู้บังคับบัญชา หรือมองว่าฝ่ายผู้ร้องทุกข์เป็นฝ่ายผิด ซึ่งจะเสียหายต่อชื่อเสียง ทำให้เพื่อนข้าราชการอื่น ๆ ไม่อยากจะคบหาสมาคมด้วย เมื่อข้าราชการคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ก็จะเก็บความรู้สึกไม่พอใจ คับข้องใจเอาไว้แล้วไประบายออกในทางที่ไม่ถูกไม่ควร เช่น แกล้งปฏิบัติงานในเลขาหรือไม่ไคผลดี หรือไม่สนใจเอาใจใส่ในการปฏิบัติงาน กล่าวรายผู้บังคับบัญชา กับเพื่อนข้าราชการ หรืออาจร้ายแรงถึงขั้นเขียนบัตรสนเท่ห์กล่าวร้ายผู้บังคับบัญชา ซึ่งปรากฏจากผลการวิจัยว่า ข้าราชการระดับ ๑ - ระดับ ๕ ที่ไม่ต้องการใช้สิทธิร้องทุกข์ตามกฎหมายจะระบายความรู้สึกไม่พอใจผู้บังคับบัญชาโดยหาทางโอนย้ายออกไปอยู่หน่วยงานอื่น ๒๗.๗๒% ระบายความรู้สึกกับเพื่อนสนิทหรือผู้ที่ไว้วางใจได้ ๒๕.๓๐% ตอบโต้กับผู้บังคับบัญชาโดยตรง ๑๖.๘๗% ร้องเรียนต่อบุคคลภายนอกหรือข้าราชการระดับผู้ใหญ่ที่เห็นว่าจะช่วยเหลือได้ ๗.๘๓% เหยียบย่ำต่อการทำงานหรือแกล้งทำงานในเลขา ๔.๒๒% ร้องเรียนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน หรือใส่บัตรสนเท่ห์ ๕.๘๒% ลาออกจากราชการ ๖.๖๒% และให้ความเห็นว่าจะทำใจให้ปลงโดยให้ความอกกลั่นขันธ์ หรือโอ้อโหสิกรรมกันไป หรือระบายความรู้สึกโดยเขียนเรื่องไว้ในห้องน้ำรวม ๖.๐๒% ส่วนข้าราชการระดับ ๖ - ระดับ ๗ ที่ไม่ต้องการใช้สิทธิร้องทุกข์ตามกฎหมายจะระบายความรู้สึกไม่พอใจผู้บังคับบัญชาโดยหาทางโอนย้ายออกไปอยู่หน่วยงานอื่น ๓๑.๗๔% โต้ตอบกับผู้บังคับบัญชาโดยตรง ๒๘.๕๘% ระบายความรู้สึกกับเพื่อนสนิทหรือผู้ที่ไว้วางใจได้ ๒๘.๕๘% เหยียบย่ำต่อการทำงานหรือแกล้งทำงาน

๕ สิบาน รั้งสิโยกฤษฏ์, "การร้องทุกข์" วารสารข้าราชการ, (ฉบับที่ ๓, มีนาคม ๒๕๑๔) หน้า ๕๘.

๕ สมศักดิ์ สุภะวัฏเฐน, "การร้องทุกข์ ทางออกของราชการ" วารสารข้าราชการ, (ฉบับที่ ๕, พฤษภาคม ๒๕๒๑) หน้า ๒๕ - ๒๖.

โหลลาชา ๔.๗๖% รองเรียนต่อบุคคลภายนอกหรือข้าราชการระดับผู้ใหญ่ที่เห็นว่าน่าจะช่วยเหลือได้ ๑.๕๘% ลาออกจากราชการ ๑.๕๘% และให้ความเห็นว่าจะออกทนและปลงโดยถือว่าความยุติธรรมอยู่ที่ความพอใจของผู้บังคับบัญชา ๓.๑๘% จึงเห็นได้ว่าหากปล่อยให้ข้าราชการที่มีความรู้สึกว่าจะตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาแล้วไม่ใช้สิทธิร้องทุกข์ แต่กลับมาใช้วิธีการเช่นนี้ ย่อมเป็นผลเสียต่อหน่วยงานและต่อตัวข้าราชการผู้นั้นเอง และตามความเป็นจริงข้าราชการผู้นั้นอาจจะเข้าใจผิดในข้อเท็จจริงหรือเหตุผลในการสั่งการของผู้บังคับบัญชา ซึ่งแทนที่จะได้พูดคุยสอบถามเหตุผลปรับความเข้าใจซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดผลดี ก็จะได้กลายเป็นผลร้ายกับองค์การนั้นเอง ปัญหาทางด้านสังคมนี้ จึงเป็นปัญหาคานปัจจัยแวดล้อมที่สำคัญ เป็นปัญหาเฉพาะในสังคมไทยที่ผู้น้อยต้องเคารพบนอบผู้ใหญ่จึงไม่กล้าใช้สิทธิร้องทุกข์ หรือเพราะกลัวจะไม่ได้รับความเป็นธรรม การจะแก้ไขปัญหานี้จึงต้องแก้ที่ทัศนคติของบุคคล โดยการแสดงให้เห็นว่าเรื่องการร้องทุกข์นี้มิใช่เป็นการตอบโต้หรือโต้แย้งผู้บังคับบัญชา แต่เป็นวิธีการแสวงหาความเป็นธรรมตามกฎหมาย เป็นวิธีการที่กฎหมายกำหนดขึ้น เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้อำนาจผู้บังคับบัญชาได้มีโอกาสที่จะชี้แจงปรับความเข้าใจกันเมื่อมีเรื่องขัดแย้งกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีต่อกันในการปฏิบัติงานร่วมกัน

๔.๒ ปัญหาการคุ้มครองผู้ร้องทุกข์ สำหรับกรณีที่เกิดขึ้น

เกี่ยวกับปัญหาในเรื่องการคุ้มครองผู้ร้องทุกข์ นับเป็นเรื่องสำคัญมากในการที่ข้าราชการจะตัดสินใจใช้สิทธิร้องทุกข์ เพราะข้าราชการชั้นผู้น้อยย่อมตระหนักว่าตนเป็นผู้ที่อยู่ใต้อำนาจผู้บังคับบัญชาไม่มีสิทธิทัดเทียมผู้บังคับบัญชา จึงเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และถ้ากระทำในสิ่งที่ทำให้ผู้บังคับบัญชาเกิดความรู้สึกไม่พอใจ ย่อมจะเป็นผลเสียต่อตน และการที่กฎหมายเรื่องการร้องทุกข์มีใต้อำนาจผู้ให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการผู้ร้องทุกข์ไว้อย่างชัดเจน ทำให้ข้าราชการไม่กล้าใช้สิทธิร้องทุกข์ เพราะไม่แน่ใจว่าเมื่อร้องทุกข์ไปแล้ว เรื่องร้องทุกข์ของตน จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมหรือไม่ และตนจะถูกผู้บังคับบัญชาซึ่งมี

อำนาจเหนือกว่าคลื่นแก่ง หรือไม่ เช่น อาจถูกคลื่นแก่งในด้านการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น ซึ่งจะเป็นผลเสียแก่ราชการมรดงทุกช้อไปใบสิ้นสุด ทำให้ผู้ รอดทุกช้อยังไม่ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น จึงไม่กล้าใช้สิทธิรอดทุกช้อ ปรากฏ จากผลการวิจัยว่า ราชการระดับ ๑ - ระดับ ๕ จะไม่ใช้สิทธิรอดทุกช้อ เพราะกลัวถูกขู่บังคับบัญชาคลื่นแก่ง ๒๕.๕๔% และราชการระดับ ๖ - ระดับ ๗ มีความเห็นเช่นเดียวกัน ๒๕.๒๗% นอกจากนี้ ราชการระดับ ๑ - ระดับ ๕ ยังเห็นว่าการรอดทุกช้อไม่ได้ให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ราชการ อย่างเพียงพอ เพราะราชการที่รอดทุกช้ออาจถูกขู่บังคับบัญชาคลื่นแก่งได้ถึง ๗๕.๑๐% และราชการระดับ ๖ - ๗ มีความเห็นเช่นเดียวกันถึง ๗๑.๕๖% ดังนั้น ควรได้มีการกำหนดให้ความคุ้มครองแก่ราชการที่รอดทุกช้อไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการรอดทุกช้อและการพิจารณาเรื่องรอดทุกช้อให้ชัดเจน เช่น กำหนด ว่าราชการที่รอดทุกช้อจะไม่ถูกลงโทษทางวินัยในเรื่องที่รอดทุกช้อ หรือจะไม่ ถูกย้ายออกจากหน่วยงานนั้นในระหว่างการพิจารณาเรื่องรอดทุกช้อหรือเนื่องจากการรอดทุกช้อ เป็นต้น ดังเช่นพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ ได้ บัญญัติไว้ในเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม พอสรุปได้ว่าหากมีใหนายจ้างเล็ก จ้างหรือกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นผลให้ลูกจ้างไม่สามารถทนทำงานต่อไปได้ เพราะเหตุที่ลูกจ้างได้นัดชุมนุม ทำการรอด ยื่นขอเรียกรอด เจริจา หรือ คำเนินการฟ้องรอด หรือเป็นพยาน หรือให้หลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือนายทะเบียน พนักงานประนอมข้อพิพาท แรงงาน ผู้ช้ขาดข้อพิพาทแรงงาน หรือกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือศาล แรงงาน หรือเพราะเหตุที่ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานกำลังจะกระทำกรดังกล่าว ซึ่งในเรื่องนัดชุมนุมทำการรอด ยื่นขอเรียกรอด เจริจา เหล่านี้ก็คือเรื่องที่เกี่ยวข้อง สภาพการจ้าง ซึ่งรวมถึงการยื่นเรื่องรารอดทุกช้อของลูกจ้างด้วย เห็นได้ว่า

^๖ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๑๒๑(๑)

แม้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ยังมีบทคุ้มครองลูกจ้าง คั้งนั้น ในกฎหมาย
 พลดเรือนก็ควรที่จะกำหนดให้ควบคุมครองแฆฆาราชการที่รองทุกข ซึ่ง เป็นสิ่งที่ดี
 ที่จะสร้างความมั่นใจให้แฆฆาราชการที่องการแสวงหาความเป็นธรรม แม้ใน
 พระราชบัญญัติระเบียบฆาราชการพลดเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๘๒ ซึ่งบัญญัติ
 ถึงบทบาทหน้าที่ของผู้งค์บัญชาทางคานวินัยไว้ และกล่าววามู้งค์บัญชาที่
 ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการค้ำเนินการทางวินัยโดยไม่
 สุจริต ให้ถือว่าผู้งค์บัญชามู้งค์บัญชาผู้นั้นกระทำผิดวินัยก็ตาม ก็ยังไม่เพียงพอเพราะ
 เป็นการกล่าวไว้อย่างกว้าง ๆ และเนในคานการค้ำเนินการทางวินัย ซึ่ง
 การรองทุกขมีใช่เป็นเรื่อง เกี่ยวกับการค้ำเนินการทางวินัย จึงทำให้ขาดความ
 น้าเชื่อถือวามบัญญัติในมาตรา ๘๒ จะสามารถคุมครองฆาราชการมู้งค์บัญชา
 ได้จริง นอกจากนี้ ฆาราชการทั่วไปที่มีใครมีความรุดคานกฎหมายพลดเรือน
 ก็อาจจะไม่ทราบว่ามีบัญญัติคุมครองฆาราชการที่จะไม่ถูกมู้งค์บัญชาใช่
 อ้านาจกลันแกลงใด ก็อาจจะไม่กล้าใช่สิทธิรองทุกข คั้งนั้น ถ้าจะใครมีการ
 บัญญัติให้ควบคุมครองฆาราชการที่จะไม่ถูกกลันแกลงในระหว่างการรองทุกข
 ขอความเป็นธรรมไว้ในกฎ ก.พ. วาควยการรองทุกขและการพิจารณาเรื่อง
 รองทุกขแล้ว ยอมจะเป็นผลดี คือสร้างความเชื่อมั่นให้แฆฆาราชการที่ใช่สิทธิ
 รองทุกขและทำให้มู้งค์บัญชาใดฟังร รมคร ะวังยับยั้งชั่งใจในการปฏิบัติค
 มู้งค์บัญชาที่ใช่สิทธิรองทุกข โดยละเวนการกระทำการในลักษณะที่จะเป็น
 การกลันแกลงมู้งค์บัญชา หรือพิจารณาสั่งการใด ๆ โดยขาดความเป็นธรรม