

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๘

วันที่ ๑๙ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (พันตำรวจโท ธเทพ ไชยชาญบุตร) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๓๖๘/๒๕๖๗ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดี ฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำนักงานกำลังพล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และกองทะเบียนพล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลางว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการ กลุ่มงานนิติกรด้านการเสริมสร้างและพัฒนาวินัย กองวินัย สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดทำบัญชีลำดับอาวุโสข้าราชการตำรวจระดับรองสารวัตรถึงผู้กำกับการ สังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยผู้ฟ้องคดีมีรายชื่อในบัญชีลำดับอาวุโสข้าราชการตำรวจ ระดับรองผู้กำกับการ ประเภทตำแหน่งทั่วไป ลำดับที่ ๑๖๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการจัดลำดับอาวุโสไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่ได้นำระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งนักวิเทศสัมพันธ์ ระดับชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ซึ่งถือเป็นตำแหน่งเทียบเท่ากับตำแหน่งรองผู้กำกับการตามคำสั่งรับโอนผู้ฟ้องคดี กลับเข้ารับราชการที่กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางมานับรวมในการจัดลำดับอาวุโส ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทบทวนการจัดทำบัญชีลำดับอาวุโสในตำแหน่งรองผู้กำกับการ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดทำบัญชีลำดับอาวุโสข้าราชการตำรวจระดับรองสารวัตรถึงผู้กำกับการ สังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ครั้งที่ ๒ ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีถูกตัดรายชื่อออกจากบัญชีลำดับอาวุโสข้าราชการตำรวจระดับรองผู้กำกับการ ประเภทตำแหน่งทั่วไป ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) และขอความเป็นธรรมจาก

ผู้บังคับการกองทะเบียนพล คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลแจ้งว่าข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดว่า การจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการตำรวจกรณีผู้ไม่เคยดำรงตำแหน่งข้าราชการตำรวจในระดับตำแหน่งเดียวกับที่รับโอนหรือบรรจุกลับ ให้นับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในระดับนั้น ตั้งแต่วันที่รับโอนหรือบรรจุกลับ ไม่ได้กำหนดให้นับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นสำหรับการจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการตำรวจ และผู้บังคับการกองร้องทุกข์แจ้งว่า เรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี อยู่ระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและการสรุปสำนวน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการจัดทำบัญชีลำดับอาวุโสข้าราชการตำรวจระดับรองผู้กำกับการ ประเภทตำแหน่งทั่วไปของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ถูกต้อง และเป็นกรกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองกลางเพิกถอนพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง ข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๙ วรรคสอง และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง (๔) วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ และแก้ไขประกาศการจัดลำดับอาวุโส ข้าราชการตำรวจระดับรองสารวัตรถึงผู้กำกับการ สังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดียื่นคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง และข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๙ วรรคสอง ที่บัญญัติให้การนับระยะเวลาเพื่อแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ให้ดำรงตำแหน่งผู้กำกับการ โดยให้นับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งจริง ไม่นับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่น สำหรับการจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการตำรวจ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมระหว่างข้าราชการตำรวจประจำกับข้าราชการตำรวจที่โอนไปเป็นข้าราชการในหน่วยงานอื่น และกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งข้าราชการตำรวจ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสต้องรอเวลาในการจัดลำดับอาวุโสออกไปอีกสองปี และใช้เวลาในการต่อสู้คดีจนกว่าจะเสร็จสิ้น เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดี ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคสาม ขอให้ศาลปกครองกลาง ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคสาม ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่าข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการ

ตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๙ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น มีคำสั่งไม่รับคำขอให้ศาลส่งเรื่องปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๙ วรรคสอง ต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่คำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงเหตุผลว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสี่อย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

๒. พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕

มาตรา ๗๗ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่ง ให้แต่งตั้งตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

๑.ล๑ ๑.ล๑

(๘) ตำแหน่งผู้กำกับการ ให้แต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจโทหรือพันตำรวจเอก และเคยดำรงตำแหน่งระดับรองผู้กำกับการมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปี

(๙) ตำแหน่งรองผู้กำกับการและสารวัตรใหญ่ ให้แต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจโท และเคยดำรงตำแหน่งระดับสารวัตรมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

๑.ล๑ ๑.ล๑

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้นับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งจริง มิให้นับระยะเวลาทวิคูณ โดยให้นับสิบสองเดือนเป็นหนึ่งปี เว้นแต่

(๑) ข้าราชการตำรวจที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งหรือแต่งตั้งเลื่อนชั้นเป็นสัญญาบัตรครั้งแรก หากนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่เริ่มเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรถึงวันที่ ๓๐ กันยายน มีระยะเวลา รวมแล้วไม่น้อยกว่าแปดเดือน ให้นับเป็นหนึ่งปี

(๒) ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในวาระประจำปี ไม่ว่าจะได้รับการแต่งตั้งเมื่อใดก็ตาม ให้นับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งถึงวันที่ ๓๐ กันยายน เป็นหนึ่งปี

๑.ล๑ ๑.ล๑

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

ผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งว่า การนับระยะเวลาดำรงตำแหน่งในการคัดเลือกหรือแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น และการจัดลำดับอาวุโสสำหรับผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนในการดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง โดยให้นับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งจริง ไม่นับระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีโอนไปดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นรวมในการจัดทำบัญชีลำดับอาวุโสข้าราชการตำรวจระดับรองสารวัตรถึงผู้กำกับฯ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสต้องรอเวลาในการจัดลำดับอาวุโสออกไปอีกสองปี เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคสาม

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติเพื่อให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพแก่ปวงชนชาวไทยเป็นการทั่วไปในกรณีที่มีได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายห้ามหรือจำกัดไว้ โดยมีเงื่อนไขแต่เพียงว่าการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น และยังรับรองไว้ด้วยว่าในเรื่องใดที่จำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ หากยังไม่มีกฎหมายในเรื่อนั้น ก็ไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ ผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพสามารถใช้สิทธิทางศาลและมีสิทธิได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐได้ ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติอันเป็นหลักการทั่วไป ส่วนคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเป็นการกล่าวอ้างว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง ที่เกี่ยวกับการนับระยะเวลาและการจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการตำรวจในการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคและเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม คำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีประเด็นการชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แต่อย่างใด

ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคสาม นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ โดยแบ่งข้าราชการตำรวจออกเป็นกลุ่มสายงานต่าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการตำรวจมีความก้าวหน้าตามกลุ่มสายงานตามความรู้ความชำนาญในสายงานของตน กำหนดกระบวนการในการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งไว้ให้ชัดเจนขึ้น โดยมาตรา ๗๖ วรรคสอง บัญญัติให้การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับสารวัตรขึ้นไป ในกลุ่มสายงานใด ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงความอาวุโส ความรู้ความสามารถ ทักษะ ความสมัครใจ และความจำเป็นของทางราชการประกอบกัน และมาตรา ๗๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจไว้โดยชัดเจนว่า การแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งใดต้องเป็นข้าราชการตำรวจชั้นยศใด เคยดำรงตำแหน่งใดมาแล้วจำนวนกี่ปี โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการนับระยะเวลาไว้ว่า ให้นับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งจริง มีให้นับระยะเวลาทวีคูณ และให้นับระยะเวลาสิบสองเดือนเป็นหนึ่งปี เว้นแต่เป็นกรณีข้าราชการตำรวจที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งหรือแต่งตั้งเลื่อนชั้นเป็นสัญญาบัตรครั้งแรก หรือข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในวาระประจำปี ให้นับการนับระยะเวลาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติ มาตรา ๘๘ บัญญัติให้ ก.ตร. ออกกฎ ก.ตร. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจไว้ให้ชัดเจนแน่นอน โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดลำดับอาวุโสข้าราชการตำรวจเพื่อใช้ในการคัดเลือกหรือแต่งตั้ง การกำหนดวาระประจำปี การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การนับจำนวนตำแหน่งว่าง การคำนวณสัดส่วนอาวุโสเพื่อเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น การจัดประเภทตำแหน่งเพื่อใช้ในการคำนวณสัดส่วนอาวุโสเพื่อเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น และการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้อยู่ในเกณฑ์ที่สมควรได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ซึ่งต่อมาคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ได้มีการออกกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๗ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในการคัดเลือกหรือแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นหรือสับเปลี่ยนหมุนเวียน และหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำลำดับอาวุโสเพื่อนำไปใช้ในการคัดเลือกหรือแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในการคัดเลือกหรือแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นหรือสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการตำรวจ มีหลักการ เหตุผล และวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากการจัดลำดับอาวุโสสำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในแต่ละระดับตำแหน่ง จึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ การนับระยะเวลาการ

ดำรงตำแหน่งเพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นหรือสับเปลี่ยนหมุนเวียน มีการจำแนกหลักเกณฑ์และวิธีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของข้าราชการตำรวจในกลุ่มประเภทต่าง ๆ ให้แตกต่างกัน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและชัดเจนในการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และเพื่อให้ข้าราชการตำรวจได้มีความก้าวหน้าตามกลุ่มสายงานตามความรู้ความชำนาญในสายงานของตน โดยมีการจำแนกหลักเกณฑ์และวิธีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของข้าราชการตำรวจกลุ่มต่าง ๆ เป็น ๖ กรณี คือ (๑) ข้าราชการตำรวจที่ได้รับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งในวาระประจำปี (๒) ข้าราชการตำรวจที่ได้รับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งนอกเหนือจากวาระประจำปี (๓) ข้าราชการตำรวจที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งหรือแต่งตั้งเลื่อนชั้นเป็นสัญญาบัตรครั้งแรก (๔) ข้าราชการตำรวจที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับโอนมาหรือบรรจุข้าราชการประเภทอื่นกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ (๕) ข้าราชการตำรวจที่ได้รับการแต่งตั้งเนื่องจากตำแหน่งเดิมถูกยกเลิกหรือถูกตัดโอนไปให้ส่วนราชการอื่น และ (๖) ข้าราชการตำรวจที่ถูกประจำหรือสำรองราชการ และนอกจากข้าราชการตำรวจจะต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนสำหรับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นหรือสับเปลี่ยนหมุนเวียนแล้ว จะต้องมียุทธศาสตร์การดำรงตำแหน่งตามเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ ด้วย จึงจะนำไปจัดเรียงลำดับอาวุโสได้ต่อไป ส่วนกรณีของการจัดลำดับอาวุโส ข้าราชการตำรวจเพื่อใช้ในการคัดเลือกแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น เป็นการนับเฉพาะระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในสำนักงานตำรวจแห่งชาติเท่านั้น เนื่องจากข้าราชการตำรวจมีภารกิจ บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากข้าราชการประเภทอื่น ดังนั้น ข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติมายาวนานกว่าย่อมมีสมรรถนะในการปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า และย่อมเกิดประโยชน์ต่องานราชการตำรวจมากกว่าข้าราชการตำรวจที่โอนมาจากส่วนราชการอื่น ประกอบกับโครงสร้างระบบของตำแหน่ง จำนวนระดับตำแหน่ง และความก้าวหน้าของแต่ละตำแหน่งในส่วนราชการต่าง ๆ ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดความแตกต่างในการเทียบโอนย้ายระดับตำแหน่งระหว่างส่วนราชการ จึงมีกรณีไม่สามารถเทียบระดับตำแหน่งให้เหมือนกันทั้งหมดได้ จำเป็นต้องกำหนดวิธีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในการคัดเลือกหรือแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นสำหรับข้าราชการตำรวจที่โอนไปรับราชการในหน่วยงานอื่นแล้วโอนกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งข้าราชการตำรวจใหม่ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของทางราชการ ความต้องการของหน่วยงาน ความเหมาะสมกับตำแหน่ง และความสมัครใจ ส่วนกรณีการโอน

ข้ามส่วนราชการที่สามารถเทียบระดับตำแหน่งระหว่างกันได้ก็สามารถนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาหรือแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นหรือสับเปลี่ยนหมุนเวียนได้

กรณีดังกล่าวมาข้างต้นจึงเห็นได้ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตามบทบัญญัติ มาตรา ๗๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ และการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรตำรวจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและชัดเจนในการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งข้าราชการตำรวจในระดับต่าง ๆ โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อเนื่องมาโดยตลอดซึ่งมีทักษะประสบการณ์ ความรู้และความเชี่ยวชาญที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการตำรวจอย่างต่อเนื่องได้รับการพิจารณาในการนับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและจัดลำดับอาวุโสให้แตกต่างไปจากผู้โอนมารับราชการตำรวจซึ่งแม้จะเคยดำรงตำแหน่งในสำนักงานตำรวจแห่งชาติมาแล้วก็ตาม กรณีเช่นนี้ย่อมได้รับการพิจารณาที่แตกต่างกันได้ ดังนั้นเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะถูกจำกัดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว กับประโยชน์สาธารณะที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้ว ถือได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคสาม



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ