

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๘

วันที่ ๑๙ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งและเอกสารประกอบสรุปได้ ดังนี้

พันตำรวจโท ธเทพ ไชยชาญบุตร (ผู้ฟ้องคดี) ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการ กลุ่มงานนิติกรด้านการเสริมสร้างและพัฒนาวินัย กองวินัย สังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กองทะเบียนพลได้จัดทำบัญชีลำดับอาวุโสข้าราชการตำรวจระดับรองสารวัตรถึงผู้กำกับการในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีชื่อผู้ฟ้องคดีในบัญชีลำดับอาวุโสข้าราชการตำรวจระดับรองผู้กำกับการ ประเภทตำแหน่งทั่วไป ลำดับที่ ๑๖๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเรียงลำดับอาวุโสไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีควรมีชื่อในบัญชีลำดับอาวุโสในลำดับที่ ๖๙ เนื่องจากเคยดำรงตำแหน่งนักวิเทศสัมพันธ์ ระดับชำนาญการ ตั้งแต่วันที่โอนไปรับราชการที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ซึ่งถือเป็นตำแหน่งเทียบเท่ากับตำแหน่งรองผู้กำกับการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ขอให้ทบทวนการจัดทำบัญชีลำดับอาวุโสในตำแหน่งรองผู้กำกับการดังกล่าว ต่อมาสำนักงานกำลังพลได้จัดทำบัญชีลำดับอาวุโสข้าราชการตำรวจระดับรองสารวัตรถึงผู้กำกับการในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ครั้งที่ ๒ ผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีถูกตัดชื่อออกจากบัญชีลำดับอาวุโสข้าราชการตำรวจระดับรองผู้กำกับการ ประเภทตำแหน่งทั่วไป ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) และขอความเป็นธรรมจากผู้บังคับการกองทะเบียนพล คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งมีหนังสือถึงประธาน ก.ตร. และประธาน ก.พ.ค.ตร. ขอให้แก้ไขร่างกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้ง พ.ศ. .... ต่อมาผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพลได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า

See

ตามข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดกรณีข้าราชการตำรวจ ผู้ไม่เคยดำรงตำแหน่งข้าราชการตำรวจในระดับตำแหน่งเดียวกับที่รับโอนหรือบรรจุกลับ ให้นำระยะเวลา การดำรงตำแหน่งในระดับนั้นตั้งแต่วันที่รับโอนหรือบรรจุกลับ โดยไม่ได้กำหนดให้นำระยะเวลาที่ดำรง ตำแหน่งในส่วนราชการอื่นสำหรับการจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการตำรวจ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการนำระยะเวลาดำรงตำแหน่งในการคัดเลือกหรือแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น และการจัดลำดับอาวุโสสำหรับผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนในการดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ตามพระราชบัญญัติ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง และข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้ง ข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๗ ข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ (๕) วรรคสอง และข้อ ๑๓ กำหนดให้ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในการจัดลำดับอาวุโส ให้นำระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งจริง และ นับช่วงระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งที่รับราชการในส่วนราชการอื่นเป็นระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ในระดับนั้นด้วย ผู้ฟ้องคดีที่โอนมาจากหน่วยงานอื่นจึงถือว่าเคยดำรงตำแหน่งเทียบเท่ากับตำแหน่ง ที่โอนย้ายมาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต้องนำระยะเวลาการดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดี โอนย้ายไปดำรงตำแหน่งที่สำนักงาน ป.ป.ท. รวมถึง การจัดทำบัญชีลำดับอาวุโสข้าราชการตำรวจ ระดับรองสารวัตรถึงผู้กำกับการในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ครั้งที่ ๒ เป็นการเลือกปฏิบัติที่มีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่เป็นประโยชน์แก่ข้าราชการตำรวจประจำ ไม่รวมถึงข้าราชการตำรวจที่โอนย้ายมาจากหน่วยงานราชการอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติเพราะ เหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลที่เป็นข้าราชการฝ่ายอื่น ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาส เพราะต้องรอรระยะเวลาในการจัดลำดับอาวุโสออกไปอีกสองปี และใช้เวลาในการต่อสู้คดีจนกว่าจะเสร็จสิ้น เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกัน ให้แตกต่างกัน และจำกัดสิทธิ ในความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง และข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยการ แต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๙ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคสาม

ศาลปกครองกลางเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่ มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายในบทบัญญัตินี้หมายถึงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ



เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า ข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๙ วรรคสอง อันมีสภาพเป็นกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่ใช่การอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ศาลปกครองกลางจึงไม่จำเป็นต้องส่งประเด็นปัญหาตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงมีคำสั่งไม่รับคำขอให้ศาลส่งเรื่องปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๙ วรรคสอง ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ แต่ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคสาม นั้น ศาลปกครองกลางต้องใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง ในการวินิจฉัยคดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวมาก่อน จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ในชั้นกำหนดประเด็น ศาลรัฐธรรมนูญอภิปรายเพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยแล้วเห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสี่ อย่างไร ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนและกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย

#### **ประเด็นวินิจฉัย**

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคสาม หรือไม่

#### **ความเห็น**

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (๔) บัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศ ด้านกระบวนการยุติธรรม โดยมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม สร้างความเป็นธรรมในการแต่งตั้งและโยกย้าย การพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกัน เพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จึงเห็นสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ โดยแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ เพื่อให้ข้าราชการตำรวจเจริญเติบโตตามกลุ่มสายงาน



ด้วยความรู้ความชำนาญในสายงานของตน การกำหนดกระบวนการในการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งไว้ให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงความอาวุโส ความรู้ความสามารถ และความพึงพอใจในบริการที่ประชาชนได้รับ ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องร้องทุกข์ รวมทั้งกำหนดระบบคุณธรรมเพื่อเป็นที่พึงของข้าราชการตำรวจในการปลดเปลื้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจที่เกิดจากผู้บังคับบัญชา รวมทั้งให้มีคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตำรวจ เพื่อเป็นกลไกสำหรับประชาชนในการร้องเรียนการปฏิบัติที่ไม่ชอบของข้าราชการตำรวจ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า การนับระยะเวลาดำรงตำแหน่งในการคัดเลือกหรือแต่งตั้งเพื่อเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น และการจัดลำดับอาวุโสสำหรับผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนในการดำรงตำแหน่งสูงขึ้นตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง โดยให้นับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งจริง ไม่นับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการในขณะที่ผู้ฟ้องคดีโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่น รวมในการจัดทำบัญชีลำดับอาวุโสข้าราชการตำรวจระดับรองสารวัตรถึงผู้กำกับการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสเพราะต้องรอรระยะเวลาในการจัดลำดับอาวุโสออกไปอีกสองปี เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันให้แตกต่างกัน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลที่เป็นข้าราชการฝ่ายอื่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม มาตรา ๒๖ และ มาตรา ๒๗ วรรคสาม นั้น

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง<sup>๑</sup> เป็นการกำหนดแนวทางการนับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งอันเป็นหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกหรือแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นหรือสับเปลี่ยนหมุนเวียน ทั้งนี้ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ โดยข้าราชการตำรวจที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งครบถ้วนตามเกณฑ์ขั้นต่ำจึงจะถูกนำไปจัดเรียงลำดับอาวุโสต่อไป สำหรับการจัดลำดับอาวุโสข้าราชการตำรวจเพื่อใช้ในการคัดเลือกแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นนั้น เป็นการนับเฉพาะระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในระดับนั้น ๆ ในห้วงระยะเวลา

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “ระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้นับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งจริง มีให้นับระยะเวลาทวีคูณ โดยให้นับสิบสองเดือนเป็นหนึ่งปี เว้นแต่ (๑) ข้าราชการตำรวจที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งหรือแต่งตั้งเลื่อนชั้นเป็นสัญญาบัตรครั้งแรก หากนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่เริ่มเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรถึงวันที่ ๓๐ กันยายน มีระยะเวลาครบแล้วไม่น้อยกว่าแปดเดือน ให้นับเป็นหนึ่งปี (๒) ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในวาระประจำปี ไม่ว่าจะได้รับการแต่งตั้งเมื่อใดก็ตาม ให้นับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งถึงวันที่ ๓๐ กันยายน เป็นหนึ่งปี”



ที่ดำรงตำแหน่งจริงในสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือในระดับตำแหน่งที่เทียบระหว่างกันได้เท่านั้น เนื่องจากข้าราชการตำรวจมีภารกิจบทบาทหน้าที่รับผิดชอบที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากข้าราชการประเภทอื่น ข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติมานานกว่า ย่อมมีความรู้ความสามารถ ความชำนาญการในระบอบงาน วัฒนธรรมองค์กรและภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างลึกซึ้ง สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายของผู้บังคับบัญชา ในภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างแท้จริง นอกจากนี้ โครงสร้างระบบตำแหน่งของข้าราชการตำรวจและส่วนราชการอื่นอาจมีลักษณะแตกต่างกัน และจำนวนระดับตำแหน่ง ตลอดจนเงื่อนไขการเลื่อนระดับตำแหน่งในแต่ละส่วนราชการมีความแตกต่างกันไป จึงทำให้เกิดความแตกต่างในการเทียบโอนระดับตำแหน่งระหว่างส่วนราชการ ซึ่งในบางกรณีไม่สามารถเปรียบเทียบระดับตำแหน่งกันได้ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้ข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีโอกาสก้าวหน้าสูงกว่าข้าราชการตำรวจที่โอนไปรับราชการในหน่วยงานอื่น และต่อมากลับเข้ารับราชการในตำแหน่งข้าราชการตำรวจอีกก็ตาม แม้กระนั้น กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อ ๑๐ ก็ยังวางหลักเกณฑ์ในลักษณะยืดหยุ่นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยกำหนดวิธีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในกรณีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในการคัดเลือกหรือแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นสำหรับข้าราชการตำรวจที่โอนไปรับราชการในหน่วยงานอื่น และกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งข้าราชการตำรวจไว้เป็นการเฉพาะ โดยในส่วนที่เทียบระดับตำแหน่งระหว่างกันได้ สามารถนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง เพื่อประกอบการพิจารณาหรือแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น หรือสับเปลี่ยนหมุนเวียนได้ จึงต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นและความต้องการของหน่วยงาน รวมถึงความสมัครใจ ตลอดจนความเหมาะสมกับตำแหน่งเป็นสำคัญ ไม่ปิดโอกาสของข้าราชการตำรวจที่โอนจากหน่วยงานอื่นกลับมารับราชการตำรวจที่จะได้รับการพิจารณาให้นับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งจากหน่วยงานเดิมเสียทีเดียว

เมื่อพิจารณาโครงสร้างอัตรากำลังข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่จะได้รับการเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นตามวาระประจำปีมีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับจำนวนข้าราชการตำรวจที่อยู่ในเกณฑ์ที่อาจเลื่อนตำแหน่งได้ การวางหลักเกณฑ์ในการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการตำรวจจึงมีความสำคัญและกระทบต่อผลประโยชน์ได้เสียของข้าราชการตำรวจที่เกี่ยวข้องเป็นอันมาก ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหรือแต่งตั้งเพื่อเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นให้นับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งจริงจึงเป็นการให้ความสำคัญกับข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง อันเป็นหลักการตอบแทนผู้ที่มีความเสียสละ ความผูกพันและความภักดีต่อองค์กร (Institutional Loyalty) ซึ่งเป็นคุณลักษณะ



สำคัญของข้าราชการตำรวจ การให้ความสำคัญกับผู้ที่มีพุมะทำงานภายในองค์กรจึงเป็นการสร้างขวัญ กำลังใจและเสริมประสิทธิภาพการปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการ เป็นหลักเกณฑ์ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรตำรวจซึ่งรับผิดชอบภารกิจสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคห้า จึงมิได้เป็นกฎหมายจำกัดสิทธิหรือสร้างภาระให้กับบุคคลโดยปราศจากเหตุผลความจำเป็น ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และมีได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

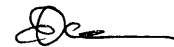
การที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในการดำรงตำแหน่งไว้โดยชัดเจนว่าการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งหนึ่งต้องเป็นข้าราชการตำรวจยศใด และเคยดำรงตำแหน่งใดมาแล้วจำนวนกี่ปี และได้กำหนดแนวทางในการนับระยะเวลาไว้ว่าให้นับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งจริง มิให้นับระยะเวลาวิเศษ โดยให้นับสิบสองเดือนเป็นหนึ่งปี เว้นแต่เป็นกรณีข้าราชการตำรวจที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งหรือแต่งตั้งเลื่อนชั้นเป็นสัญญาบัตรครั้งแรก หรือข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในวาระประจำปีให้มีการนับระยะเวลาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด แม้กฎหมายจะได้กำหนดเกณฑ์การนับระยะเวลาการปฏิบัติงานจะต้องเป็นการปฏิบัติงานจริง ก็ได้หมายความจำกัดเคร่งครัดว่าต้องเป็นการปฏิบัติงานในระดับตำแหน่งที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเท่านั้น แต่กฎ ก.ตร. เปิดช่องให้ข้าราชการตำรวจที่โอนมาจากหน่วยงานราชการอื่นก็สามารถนับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งในหน่วยงานราชการอื่นได้ด้วย หากการปฏิบัติงานในระดับตำแหน่งนั้นเทียบได้กับระดับตำแหน่งของข้าราชการตำรวจ ทำให้เห็นว่ประเด็นปัญหาหลักของผู้ฟ้องคดีมิได้อยู่ที่เนื้อหาของบทบัญญัติมาตรา ๗๗ วรรคสอง แต่เป็นปัญหาการบังคับใช้หลักเกณฑ์ตามกฎ ก.ตร. ที่จะยอมรับให้มีการนับระยะเวลาในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่นตามระดับตำแหน่งที่เป็นเงื่อนไขของการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการตำรวจ และแม้กล่าวเฉพาะหลักการของมาตรา ๗๗ วรรคสอง ที่ให้จำกัดการนับระยะเวลาเฉพาะการปฏิบัติงานจริง อาจมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของข้าราชการตำรวจที่โอนมาจากหน่วยงานอื่นอยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเป็นการทั่วไป โดยมีได้มุ่งหมายให้เป็นการเลือกปฏิบัติกับข้าราชการตำรวจคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจและการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรตำรวจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและชัดเจนในการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในระดับต่าง ๆ จากผู้ดำรงตำแหน่งที่มีทักษะและประสบการณ์ ความรู้และความเชี่ยวชาญที่จำเป็น



ในการทำงานสำหรับวิชาชีพตำรวจมาอย่างต่อเนื่อง ข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสาม เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของผู้ฟ้องคดีที่เป็นข้าราชการฝ่ายอื่น จึงฟังไม่ขึ้น

อนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยเป็นการทั่วไป โดยในส่วนของมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ไม่มีการกำหนดสภาพบังคับแห่งสิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนมาตรา ๒๕ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาลเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เมื่อคำร้องระบุข้อโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม ในขณะที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนนี้มุ่งหมายให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกรณีอื่นไม่ต้องด้วยกรณีที่เป็นเหตุแห่งคำร้อง ข้อโต้แย้งในส่วนนี้จึงไม่มีประเด็นให้พิจารณา ดังนั้นพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม

เมื่อพิจารณาผลกระทบระหว่างสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกจำกัดตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง กับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว เห็นว่า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล รวมทั้งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้มีผลทำให้บุคคลไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองไว้แต่อย่างใด พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคสาม



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



(นายอุดม รัฐอมฤต)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ