

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายสรารุช ทรงศิริไล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๖๘

วันที่ ๑๙ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

คดีนี้ ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของพันตำรวจโท ธเทพ ไชยชาญบุตร ผู้ฟ้องคดี ในคดีที่ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำนักงานกำลังพล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และ กองทะเบียนพล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรายได้จัดทำบัญชีลำดับอาวุโสข้าราชการตำรวจระดับรองสารวัตรถึงผู้กำกับการในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากมิได้นำระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่ง นักวิเทศสัมพันธ์ ระดับชำนาญการที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ระหว่างวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ถึง วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้โอนย้ายไปรับราชการมาคำนวณด้วย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสในการได้รับการพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า การนับระยะเวลาเพื่อแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งผู้กำกับการ ในการคัดเลือกหรือแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น โดยให้นับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งจริงตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง โดยไม่รวมถึงระยะเวลาที่โอนย้ายไปดำรงตำแหน่ง ในส่วนราชการอื่น นั้น มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างข้าราชการที่โอนย้ายมาเป็น

ข้าราชการตำรวจกับข้าราชการตำรวจในสังกัด เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลที่เป็นข้าราชการฝ่ายอื่น ขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการจำกัดสิทธิในความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งและเงินเดือนที่สูงขึ้นของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เสียโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งจากบัญชีอาวุโส และต้องรอรระยะเวลาในการจัดลำดับอาวุโสออกไปอีกสองปี เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคสาม

เห็นว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มีเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล อันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (๔) ได้กำหนดให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งและโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกัน และแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มสายงานต่าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการตำรวจในแต่ละกลุ่มสายงานสามารถเจริญเติบโตตามกลุ่มสายงานด้วยความรู้ ความชำนาญในสายงานของตน การกำหนดกระบวนการในการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งไว้ให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงอาวุโส ความรู้ ความสามารถ และความพึงพอใจในบริการที่ประชาชนได้รับ โดยบทบัญญัติพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งในระดับต่าง ๆ ไว้ว่าจะต้องเคยดำรงตำแหน่งข้าราชการตำรวจยศใดหรือระดับใด และเป็นระยะเวลาเท่าใดมาก่อน โดยมีบทบัญญัติมาตรา ๘๘ ให้อำนาจคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ในการออกกฎเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดลำดับอาวุโส การนับระยะเวลาดำรงตำแหน่ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้อยู่ในเกณฑ์ที่สมควรได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๗ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของข้าราชการตำรวจกลุ่มต่าง ๆ ในการคัดเลือกหรือแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นหรือสับเปลี่ยนหมุนเวียนออกเป็น ๖ กรณี คือ

- (๑) ข้าราชการตำรวจที่ได้รับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งในวาระประจำปี
- (๒) ข้าราชการตำรวจที่ได้รับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งนอกเหนือจากวาระประจำปี
- (๓) ข้าราชการตำรวจที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งหรือแต่งตั้งเลื่อนชั้นเป็นสัญญาบัตรครั้งแรก

(๔) ข้าราชการตำรวจที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับโอนมาหรือบรรจุข้าราชการประเภทอื่นกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจในระดับรองสารวัตร

(๕) ข้าราชการตำรวจที่ได้รับการแต่งตั้งเนื่องจากตำแหน่งเดิมถูกยกเลิก หรือถูกตัดโอนไปให้ส่วนราชการอื่น และ

(๖) ข้าราชการตำรวจที่ถูกประจำหรือสำรองราชการ

กฎ ก.ตร. ดังกล่าว เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งสำหรับข้าราชการตำรวจในกลุ่มประเภทต่าง ๆ ให้แตกต่างกันเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและชัดเจนในการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งมากที่สุด ทั้งนี้ในมาตรา ๗๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้นับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งจริงมิให้นับระยะเวลาทวิคูณ โดยให้นับสิบสองเดือนเป็นหนึ่งปี เว้นแต่ (๑) ข้าราชการตำรวจที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งหรือแต่งตั้งเลื่อนชั้นเป็นสัญญาบัตรครั้งแรก หากนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่เริ่มเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรถึงวันที่ ๓๐ กันยายน มีระยะเวลารวมแล้วไม่น้อยกว่าแปดเดือนให้นับเป็นหนึ่งปี (๒) ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในวาระประจำปีไม่ว่าจะได้รับการแต่งตั้งเมื่อใดก็ตาม ให้นับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งถึงวันที่ ๓๐ กันยายนเป็นหนึ่งปี” นั้น เป็นบทบัญญัติที่เน้นย้ำการกำหนดแนวทางในการนับระยะเวลาไว้ว่า ให้นับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งจริงในการดำรงตำแหน่งระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งและโยกย้ายตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน และไม่ให้เกิดปัญหาการมีชื่อในพื้นที่ที่สามารถนับระยะเวลาทวิคูณแต่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ดังกล่าวจริง เนื่องจากข้าราชการตำรวจมีภารกิจบทบาทหน้าที่รับผิดชอบที่มีลักษณะแตกต่างจากข้าราชการประเภทอื่น ประกอบกับโครงสร้างระบบตำแหน่งของข้าราชการตำรวจและส่วนราชการแต่ละแห่งมีลักษณะแตกต่างกัน จึงทำให้เกิดความแตกต่างในการเทียบโอนระดับตำแหน่งระหว่างส่วนราชการ ซึ่งบางกรณีไม่สามารถเทียบระดับตำแหน่งกันได้ กฎหมายจึงจำเป็นต้องกำหนดให้ข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีลำดับอาวุโสสูงกว่าข้าราชการตำรวจที่โอนไปรับราชการหน่วยงานอื่น และกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งข้าราชการตำรวจ จึงจำเป็นต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งกรณีข้าราชการตำรวจที่โอนไปรับราชการในหน่วยงานอื่น และกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งข้าราชการตำรวจไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายอนุบัญญัติ ซึ่งต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายที่ต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกัน ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมและหลักในการตรากฎหมายที่ต้องมีความชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามข้าราชการตำรวจ

ดังกล่าวยังคงมีสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่เป็นสิทธิพื้นฐานในระบบราชการในการนับระยะเวลาราชการและการนับระยะเวลาที่คุณที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ ซึ่งหากข้าราชการตำรวจเห็นว่าการออกกฎหรือการพิจารณานับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพื่อคัดเลือกหรือแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการที่คู่ความมีสิทธิต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่อันเป็นไปตามหลักนิติธรรม

ดังนั้น พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๗๗ วรรคสอง จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่มีผลให้บุคคลไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม แต่อย่างใด แม้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะจำกัดสิทธิของข้าราชการตำรวจที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับโอนมาหรือบรรจุข้าราชการประเภทอื่นกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและชัดเจนในการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในระดับต่าง ๆ จากผู้ดำรงตำแหน่งที่มีทักษะและประสบการณ์ ความรู้และความเชี่ยวชาญที่จำเป็นในการทำงานสำหรับวิชาชีพตำรวจอย่างต่อเนื่อง ย่อมส่งผลให้ผู้ที่สมรรถภาพหรือสมรรถนะหรือศักยภาพในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของตำรวจให้มีประสิทธิภาพ เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับแก่ข้าราชการตำรวจที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการคัดเลือกหรือแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นจะต้องมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งในเกณฑ์ขั้นต่ำตามระยะเวลาที่กำหนดไว้โดยเสมอกันและเท่าเทียมกันไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

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


(นายสรวิธ ทรงศิริไล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ