

ปัญหาการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น¹

ดาร์รัตน์ อุปลา²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาความหมาย ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการต่อผู้กระทำผิดวินัย และแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องการลงโทษทางวินัยแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่ากระบวนการสอบสวนวินัยข้าราชการ(Civil Servant Discipline Investigation Process) ของประเทศไทยมีลักษณะเป็นกระบวนการสอบสวนที่เป็นทางการมีแบบพิธีตามที่กฎหมายกำหนด การดำเนินการที่ไม่ครบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดอาจทำให้การสอบสวนนั้นเสียไปทั้งหมดหรือบางส่วนได้โดยในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการตามหลักการบังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล ได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความเป็นกลางทางการเมือง และหลักความมั่นคงในฐานะของข้าราชการ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าวินัยข้าราชการท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่นประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัยให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหารและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติซึ่งไม่สอดคล้องกรณีที่พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของลักษณะการทำความผิดร้ายแรง เนื่องจากประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้อย่าง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือรองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล และรองศาสตราจารย์ จรัส เล็งวิทยา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กว้างๆว่า พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำหรือละเว้นกระทำใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรง ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจและความรู้สึกรู้สีกของผู้บังคับบัญชาเป็นเครื่องตัดสินพิจารณาว่าความเสียหายเพียงใด อย่างไรเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง ขัดกับหลักนิติธรรม ซึ่งกฎหมายต้องชัดเจนและนำไปสู่ความเป็นธรรม ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 ก็มีได้ระบุหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย หลักเกณฑ์ในการรักษาวินัย ข้อห้ามในการรักษาวินัย หรือลักษณะการกระทำ ความผิดวินัยร้ายแรงไว้ชัดเจนดังนี้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งกรณีดังกล่าว พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ถูกดำเนินการทางวินัยก็ควรจะรู้อย่างชัดเจนว่าสิ่งที่ตนได้กระทำหรือถูกกล่าวหา นั้นเป็นความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือไม่ ร้ายแรงหรือไม่เพียงใด กล่าวคือ ต้องมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าการกระทำเช่นใด ความเสียหายอย่างไร เพียงใด เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือวินัยไม่ร้ายแรง มิใช่บัญญัติไว้อย่างกว้าง และปล่อยให้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ดุลพินิจตีความว่า พฤติการณ์เช่นใด ความเสียหายอย่างไร เพียงใดเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง แต่กรณีใดจะถือว่าเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่ ยังไม่มาตรฐานใดเป็นตัวกำหนดถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ว่าร้ายแรงหรือไม่ แต่ไม่ว่าอย่างไร ก่อให้เกิดความเสียหายที่จะส่งผลกระทบต่ออะไรบ้าง หากผู้มีอำนาจในการพิจารณาสั่งการให้ใช้ดุลพินิจไปตามอำเภอใจ ซึ่งวัดความร้ายแรงของความเสียหายย่อมจะทำให้การลงโทษทางวินัยไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน อาจนำไปใช้ปกป้องผู้กระทำความผิดหรืออาจกลั่นแกล้งผู้กระทำผิดให้ต้องรับโทษเกินสมควร

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานส่วนท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเนื่องจากถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษผู้มีอำนาจสั่งบรรจุผู้มีอำนาจสั่งพักราชการ หรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวน หรือพิจารณาผลแห่งคดีได้ และหากพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้นั้นถูกสั่งลงโทษทางวินัย พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่งโดยให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล(ก.อบต.) เพื่อส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลให้ถือเป็นที่สุด กรณีของพนักงานส่วนตำบลเมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุได้สั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ต้องอุทธรณ์คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบ หรือถือว่าทราบคำสั่ง ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ.2558 โดยจะอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษเท่านั้น ไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มีมติได้

ประเด็นปัญหาที่สามปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษในกรณีการล้มล้างความผิด เช่น กรณีที่พนักงานส่วนท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา 114 แล้วคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มีมติล้มล้างความผิดตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ จะมีอำนาจล้มล้างความผิดตามข้อกล่าวหาได้หรือไม่ ซึ่งจะเห็นว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อปฏิบัติภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มีอำนาจ หน้าที่ในการล้มล้างความผิดทางวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น การที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษ ในความผิดทางวินัยฐานอื่นตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ชี้มูลเป็นคำสั่งลงโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ได้ใช้ข้อเท็จจริงในการวินิจฉัยเช่นเดียวกันกับผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษดังกล่าว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกัน จากคำพิพากษา ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ชี้มูลในความผิดฐานอื่นจากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ล้มล้างความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่นที่มีใช้ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ เห็นว่าข้อกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจไต่สวนและการพิจารณาของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มีเฉพาะที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น

เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยเป็นไปด้วยความถูกต้อง เหมาะสม และเพื่อให้องค์กรผู้ทำหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยปฏิบัติหน้าที่บนพื้นฐานแห่งความยุติธรรม และเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเป็นธรรมและได้รับการลงโทษที่เหมาะสม จึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของลักษณะการกระทำความผิดร้ายแรง โดยให้มีการแก้ไขที่กฎหมายแม่บท คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คือให้มีการกำหนด เพิ่มเติมคำนิยามของการดำเนินการทางวินัยไว้ ในมาตรา 3

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “การดำเนินการทางวินัย” หมายความว่า กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการที่เป็นไปตามกฎหมายประกาศระเบียบ และข้อบังคับที่ได้กำหนดไว้ เมื่อพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อประมวลกฎหมายอาญา นำคำนิยามของการดำเนินการทางวินัย เข้าไปบัญญัติ

เพิ่มเติมในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3 และนำบทบัญญัติในหมวด 6 วินัยและการรักษาวินัยแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาบัญญัติเพิ่มไว้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542

2. ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษทางวินัย ปัญหาในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษ ให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ควรมีการแก้ไขใหม่ดังนี้

มาตรา 101 ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดี ต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นหรือ จะดำเนินการอุทธรณ์คู่พิพาทหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก็ไ้

3. ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษในกรณีการชี้มูลความผิด การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ สรุปได้ว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ควรถูกจัดให้เป็นการใช้อำนาจขององค์กรอิสระทางปกครองมิใช่เป็นการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มีองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติองค์กรควรกำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ชี้มูลความผิดทางวินัยแล้ว ให้นายงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชายึดถือสำนวนการสอบสวนของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ เป็นหลักแล้วไปดำเนินการตามขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงาน หรือองค์กรนั้น ๆ ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ให้ชัดเจนว่ามีอำนาจในเรื่องใดบ้าง เพื่อขจัดข้อขัดแย้งในการตีความอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ควรกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ เมื่อพิจารณาและใช้อำนาจประการใดแล้ว ให้นายงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชายึดถือสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ เป็นหลักแล้วให้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัยของหน่วยงานนั้นๆ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้ได้รับผลร้าย ประกอบกับหน่วยงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาย่อมจะมีความเชี่ยวชาญ ในการใช้กฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ควรกำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ใช้อำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยแล้วสามารถฟ้องร้องยังศาลปกครองที่มีเขตอำนาจได้เพื่อให้เกิดหลักประกันแก่ประชาชนผู้ได้รับ ผลกระทบจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และเพื่อให้องค์กรตุลาการสามารถตรวจสอบ การใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ เพื่อเป็นหลักประกันแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตฯ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ เป็นไปตาม หลักวิชาการทางกฎหมายที่ถูกต้อง และประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ได้รับความคุ้มครองจากองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

เอกสารอ้างอิง

กมลชัย รัตนสการวงศ์, (2551).กฎหมายปกครอง(พิมพ์ครั้งที่7), กรุงเทพฯ :วิญญูชน,หน้า 2.

ประวิณ ณ นคร. (2533). คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. กรุงเทพมหานคร :สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. หน้า 23-25

โกคิน พลกุล, (2524)รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองวารสารนิติศาสตร์ 12, หน้า71.

สำนักมาตรฐานวินัย, สำนักงาน ก.พ. (2553). คู่มือการดำเนินการทางวินัย.กรุงเทพฯ: สำนักงาน เลขาธิการสำนักงาน ก.พ. หน้า 3

อุดม รัฐอมฤต และคณะ.(2545).การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1. กรุงเทพฯ:สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.หน้า 67-69.