

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางวินัย ศึกษากรณีการทำความผิดทางวินัยของข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช¹

เกษร ศรีโรจน์²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางวินัย ศึกษากรณีการทำความผิดทางวินัยของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยผู้ศึกษาได้ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางวินัย ศึกษากรณีการทำความผิดทางวินัยของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช ตั้งแต่วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการทำความผิดทางวินัยของข้าราชการ ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับการทำความผิดทางวินัยของข้าราชการ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ตลอดจนประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดนครศรีธรรมราช เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ.2558 ทั้งนี้ประกอบกับกฎหมายต่างประเทศ จากการศึกษาพบว่า ในกระบวนการสอบสวนทางวินัย (Disciplinary Investigation) กฎหมายกำหนดให้ต้องมีองค์การสอบสวนทางวินัยเพื่อทำหน้าที่พิสูจน์ข้อกล่าวหาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย องค์การสอบสวนทางวินัยดังกล่าวมีอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่ องค์การสอบสวนทางวินัยที่มีลักษณะเป็นองค์กรเดียวซึ่งมีหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเพียงกรณีเดียว ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สอบสวนเองหรือผู้ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนวินัยเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน อีกกรณีหนึ่งคือองค์การสอบสวนวินัยที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มมีหน้าที่ในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและการสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรง (Disciplinary Action is not Serious) ซึ่งองค์การสอบสวนแบบกลุ่มจะมีการจัดองค์กรที่มีลักษณะคล้ายกันคือเป็นคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรเดียวกัน เว้นแต่กรณีการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกฎหมายบังคับว่าจะต้องมีกรรมการที่มีคุณสมบัติพิเศษร่วมอยู่ด้วย กล่าวคือ คณะกรรมการสอบสวนวินัยจะต้องมีกรรมการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคน

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางวินัย ศึกษากรณีการทำความผิดทางวินัยของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนกพร สุมนะเศรษฐกุล และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ และรองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ที่ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมายหรือผู้ได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรการ
 ดำเนินการทางวินัยหรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย แต่กรณีเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการ
 สอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไม่จำเป็นต้องมีกรรมการสอบสวนที่มีคุณสมบัติเหล่านี้ร่วมเป็นกรรมการ
 นอกจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 แล้ว แต่เนื่องจากการลงโทษ
 ทางวินัยเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการ ซึ่งเป็นมาตรการในการบังคับแต่ไม่ได้
 มีจุดมุ่งหมายในทางที่จะตอบโต้หรือแก้แค้น แต่มุ่งหมายเพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบ
 และเพื่อแก้ไขการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบที่มีอยู่ เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติและสมรรถภาพ
 ของข้าราชการเพื่อจูงใจให้ข้าราชการได้ปรับปรุงตนเองให้มีประสิทธิภาพตลอดจนให้การดำเนินงานเป็นไป
 อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับแก่บุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยมีผลเป็นการ
 กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่การดำเนินการทางวินัยต้อง
 กระทำด้วยความชอบด้วยกฎหมายและใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกัน
 ความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย โดยในกระบวนการสอบสวนทางวินัยเป็นขั้นตอน
 หนึ่งก่อนที่จะมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการสอบสวนทางวินัย
 เพื่อทำหน้าที่พิสูจน์ข้อกล่าวหาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ดังนั้น ในกรณีที่เกิดเป็นประเด็นปัญหา
 ขึ้นจากความผิดทางวินัย โดยผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเฉพาะกรณีการกระทำความผิดทางวินัยของข้าราชการ
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา พบว่า การตีความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามประกาศ
 คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไข
 ในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ.2558 ส่วนอำนาจในการพิจารณาในคดีร้ายแรงของคณะกรรมการ
 และการกำหนดแนวทางการลงโทษทางวินัย ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของแต่ละประเด็นปัญหาพร้อมทั้ง
 เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดัง 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

**ประการแรกคือ ปัญหาการตีความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการ
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน
 การลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2558**

การสอบสวนและลงโทษทางวินัยของข้าราชการนั้นต้องดำเนินไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข
 ในการสอบสวนและลงโทษทางวินัยตามที่ในแต่ละจังหวัดกำหนด ซึ่งในส่วนของจังหวัดนครราชสีมา
 เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดนครราชสีมา เรื่อง
 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ.2558 แต่เมื่อพิจารณาตามความในข้อ 23
 วรรคสอง พบว่า ในบทบัญญัติดังกล่าวได้กล่าวถึง คำว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” แต่ทั้งนี้กลับพบว่าใน
 ประกาศฉบับดังกล่าวไม่ได้มีการให้ความหมายและการตีความของคำว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” ไว้แต่
 อย่างไรก็ดี ว่าลักษณะของพฤติการณ์คำว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเป็นเช่นไร และพฤติการณ์ใดบ้างที่จะ
 เข้าข่ายคำว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ด้วยเหตุนี้จึงอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนกันของผู้ที่มี
 หน้าที่ในการปฏิบัติงานได้ เพราะกฎหมายไม่ได้มีการตีความไว้อย่างชัดเจนของคำดังกล่าวไว้ แม้ว่าใน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักจะมีการบัญญัติไว้ก็ตาม แต่ประกาศฉบับนี้ก็ไม่ได้มีการกล่าวอ้างเพื่อนำเอาหลักการพิจารณาพฤติกรรมของข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82(10) มาใช้ในการพิจารณาพฤติกรรมของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา อีกทั้งในคำวินิจฉัยก็ไม่ได้มีการอ้างถึงว่าจะต้องใช้ความหมายและลักษณะของพฤติกรรมเช่นเดียวกันกับมาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักการตีความไว้อย่างชัดเจน ไม่มีขอบเขตหรือนิยามความหมายที่แน่นอนแล้ว การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาโทษของผู้บังคับบัญชาที่อาจเกิดความมิชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งหากการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วนั้นก็ย่อมส่งผลเสียต่อข้าราชการคนดังกล่าวที่กระทำความผิดได้ เพราะบ่อยครั้งที่มีการลงโทษทางวินัยที่ไม่เหมาะสมแก่เหตุไม่เหมาะสมกับการกระทำผิดของบุคคล ฉะนั้นการกำหนดให้มีคำนิยามคำว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” ไว้ในประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ.2558 จึงจะทำให้การตีความกฎหมายเป็นไปอย่างถูกต้องและเคร่งครัดเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย (Gap of Law) อันจะส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาไม่กล้าที่จะกระทำการอันส่อไปในทางที่ไม่สุจริตและเป็นการบังคับโทษหรือให้ดุลพินิจไปในทางที่เอนเอียงได้ ดังนั้น การเพิ่มข้อความในวรรคสาม ของข้อ 23 ในประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ.2558 ก็จะทำให้เกิดการตีความที่ชัดเจนของคำว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” มากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาว่าการกระทำใดถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ประการที่สอง ปัญหาความเป็นกลางของคณะกรรมการในการพิจารณาคดีร้ายแรง

เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 16 กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนแต่งตั้งจากข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในสังกัด กรณีมีเหตุการณ์แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอาจแต่งตั้งจากพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยได้รับความยินยอมจากต้นสังกัดก็ได้ คณะกรรมการสอบสวนต้องมีจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งมีตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจสอบสวนการกระทำผิดและลงโทษทางวินัย ประกอบกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 6/2554 ที่พิพากษาไว้ในกรณีที่กรรมการในคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นกรรมการคณะเดียวกันที่ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงผู้ถูกกล่าวหาในกรณีอื่น ๆ ว่าเมื่อไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนด

ห้ามการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงคณะเดียวกันทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหลายคำสั่ง อีกทั้งแต่ละคำสั่งก็เป็นข้อกล่าวหาพฤติการณ์ของผู้ถูก กล่าวหาแต่ละกรณีและต่างเวลากัน ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ที่ปรากฏแต่ละครั้งได้เสมอ หากผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่าการสอบสวนไม่เป็นธรรมก็มีสิทธิที่จะคัดค้านผู้ได้รับ การแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการดังกล่าวได้ การที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้คัดค้านและไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการ สอบสวนข้อเท็จจริงมีกรณีความไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 13 หรือมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณา ทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้จะส่งผลทำให้เกิดข้อกังขาในการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการได้ เนื่องจากการทำหน้าที่ถึงสองอย่าง อาจทำให้เกิดความไม่เป็นกลางในการพิจารณาได้ แม้ว่าคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.6/2554 ได้พิพากษากรณีที่กรรมการในคณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริงเป็นกรรมการคณะเดียวกันทำการสอบสวนข้อเท็จจริงผู้ถูกกล่าวหาในกรณีอื่น ๆ ได้ก็ตาม แต่โดยหลักการปฏิบัติราชการแล้วนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งเป็นผู้พิจารณาจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่อง นั้น ๆ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม อันจะเป็นหลักประกันได้ว่าการพิจารณาทางปกครองของ เจ้าหน้าที่ดำเนินไปด้วยความเป็นธรรม ประกอบกับพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5 ได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐ ด้วยเหตุ ที่กล่าวมานี้ เห็นควรให้เพิ่มข้อความในวรรคท้ายของข้อ 49 แห่งประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การ บริหารส่วนจังหวัด จังหวัดนครศรีธรรมราช เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษ ทางวินัย พ.ศ.2558 ทั้งนี้ ก็เพื่อให้มีคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและโทษ ทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเป็นคนละชุดกันแยกให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดความยุติธรรมทั้งสองฝ่าย

ประการที่สาม ปัญหาการกำหนดแนวทางการลงโทษทางวินัย

เนื่องจากวินัยข้าราชการมีความสำคัญทั้งต่อตัวข้าราชการเองและงานราชการ ผู้บังคับบัญชา ของข้าราชการจึงมีหน้าที่ที่ต้องเสริมสร้างพัฒนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัย และป้องกันมิให้ ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ตลอดทั้งดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเมื่อมีการกระทำความผิดวินัย สำหรับสาเหตุของการกระทำความผิดวินัยนั้นมีทั้งสาเหตุภายในนอกตามที่ประกาศคณะกรรมการข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดนครศรีธรรมราช เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ.2558 ข้อ 25 ได้กำหนดว่าข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้าม หรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติในหมวดนี้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัยจึงต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุ อันควรลดโทษตามหมวด 8

โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

(1) ภาคทัณฑ์

- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดขั้นเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

ทั้งนี้การพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และควรจะลงโทษในสถานใดหรือไม่ เมื่อพิจารณาตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ.2558 ข้อ 25 ระบุว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติในหมวดนี้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัยจึงต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามหมวด 8 ซึ่งแนวทางการลงโทษข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมาซึ่งกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายจะถือว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดวินัยและจะต้องรับโทษทางวินัยซึ่งโทษทางวินัยนั้นจะมีสองอย่างคือโทษสำหรับข้าราชการที่กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน โทษสำหรับข้าราชการที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออก หรือไล่ออก สำหรับการว่ากล่าวตักเตือนและการทำทัณฑ์บน ไม่ใช่โทษทางวินัย

แต่ทั้งนี้ ตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวนการลงโทษทางวินัย พ.ศ.2558 ข้อ 25 กฎหมายกลับกำหนดเพียงประเภทของโทษแต่ไม่ได้เป็นการระบุอย่างแน่ชัดและชัดเจนว่าโทษในแต่ละสถานนั้นมีแนวทางในการลงโทษทางวินัยอย่างไร มีอัตราโทษเป็นเช่นไร และหากการกระทำความผิดนั้นเป็นความผิดครั้งแรก ผิดซ้ำเป็นครั้งที่สองและครั้งที่สามนั้น อัตราโทษจะเป็นเช่นไร เนื่องจากโทษแต่ละสถานย่อมจะต้องมีความแตกต่างกัน ซึ่งการที่กฎหมายมิได้กำหนดแนวทางในการลงโทษไว้เช่นนี้ การลงโทษดังกล่าวต้องใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาได้ ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจอันมิชอบด้วยกฎหมายอันอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาได้ ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัยเพื่อเป็นมาตรการที่มุ่งปราบปรามข้าราชการที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับกำหนด โดยวิธีการลงโทษทางวินัยซึ่งมีผลเป็นการปราบปรามไม่ให้ข้าราชการอื่นกระทำความผิดวินัยเพราะเกรงกลัวกับการลงโทษ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดความผิดแก่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา โดยการกำหนดโทษนั้นต้องเป็นไปตามหลักการกระทำผิดซ้ำอันควรพิจารณาให้มีการเพิ่มโทษ แม้ว่าการลงโทษทางวินัยถือเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกลงโทษด้วยหรือไม่และหากผู้ที่มีอำนาจมีคำสั่งลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดวินัยมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับมูลความผิดเดียวโดยครั้งแรกเป็นการลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และครั้งที่สองเป็นการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลของข้อเท็จจริงและประเภทความผิด

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางวินัย ศึกษากรณีการทำความผิดทางวินัยของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ทั้ง 3 ประเด็นปัญหา ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาการตีความประพจน์ข้ออ้างร้ายแรงตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ.2558

เดิม ประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ.2558 ไม่ได้มีการนิยามความหมาย เพื่อให้เกิดการตีความที่ชัดเจนของคำว่า “ประพจน์ข้ออ้างร้ายแรง” ไว้

เห็นควรเพิ่มข้อความในวรรคสามของข้อ 23 ดังนี้

“ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพจน์ข้ออ้างร้ายแรง

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพจน์ข้ออ้างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาว่าการกระทำความผิดถือเป็นการประพจน์ข้ออ้างร้ายแรงให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ”

2.2 ปัญหาความเป็นกลางของคณะกรรมการในการพิจารณาคดีร้ายแรง

เดิม ประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ.2558 ข้อ 49 ระบุว่า “การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แต่งตั้งจากข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในสังกัด กรณีมีเหตุผลการความจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนพิจารณาหรือเพื่อความยุติธรรม การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอาจแต่งตั้งจากพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยได้รับความยินยอมจากต้นสังกัดก็ได้ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แต่งตั้งจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งมีตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ตามที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดโดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยหรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน

ในกรณีจำเป็นจะให้มิใช่ผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนหรือลูกจ้างประจำหรือพนักงานจ้างตามภารกิจ ที่มีคุณสมบัติตามวรรคสองด้วยก็ได้ และให้นำข้อ 54 ข้อ 55 และข้อ 56 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อความปรากฏแก่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่กรณีกับผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดร่วมกับผู้ถูกกล่าวหา ให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรวจสอบ หากพบว่าเป็นความจริงให้แจ้ง

ขอความยินยอมจากต้นสังกัดแล้วพิจารณาและมีมติคัดเลือกคณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกคำสั่งแต่งตั้งตามมติ

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่สอบสวนแล้วเสร็จให้ทำรายงานการสอบสวนเสนอไปยังคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณา เมื่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาแล้วมีมติเป็นประการใด ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ 77 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว แม้ภายหลังประธานกรรมการจะมีตำแหน่งระดับต่ำกว่าหรือเทียบได้ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ก็ไม่กระทบถึงการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ”

เห็นควรเพิ่มความในวรรคท้ายของข้อ 49 ดังนี้

“ให้มีคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเป็นคนละชุดกัน และคณะกรรมการสอบสวนในการพิจารณาโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงต้องเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสีย”

2.3 ปัญหาการกำหนดแนวทางการลงโทษทางวินัย

เดิม ประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ.2558 ข้อ 25 ระบุว่า “ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติในหมวดนี้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัยจึงต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามหมวด 8

โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดขั้นเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

เห็นควรเพิ่มความในวรรคสองของข้อ 25 ดังนี้

“ในการพิจารณาโทษทางวินัยหากข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดเคยได้รับโทษทางวินัยมาแล้วและได้กระทำผิดซ้ำให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้นั้นต้องรับโทษหนักขึ้น”

ทั้งนี้ ในการกำหนดโทษนั้นต้องเป็นไปตามหลักการกระทำผิดซ้ำอันควรพิจารณาให้มีการเพิ่มโทษ แม้ว่าการลงโทษทางวินัยถือเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกลงโทษด้วยหรือไม่ และหากผู้มีอำนาจมีคำสั่งลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับมูลความผิดเดียว โดยครั้งแรกเป็นการลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและครั้งที่สองเป็นการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามการชี้มูลของข้อเท็จจริงและประเภทความผิด

เอกสารอ้างอิง

กลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรม. **คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม**

พ.ศ. 2562. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2562.

กัญจิรา วิจิตรวัชรารักษ์. **การเมืองการปกครองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : J. Print 94, 2563.

กาญจนา สุขาบุรณ์. **แนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กรอบของกฎหมาย**

มาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส

โคโรนา 2019.” **วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 15. 2** (คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยบูรพา 2566): 7-8.

กิตติสุข วรสิทธิ์. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการในราชการบริหาร

ส่วนภูมิภาค.” **วิทยานิพนธ์สาขานิติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย. คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ นมยงค์.**

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2561.

เจตน์ สถาวรศิลป์พร. “สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย : ประสบการณ์ของประเทศ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส.” **วารสารวิชาการศาลปกครอง 6. 2** (พฤษภาคม - สิงหาคม 2549): 62-93.

ตรีเนตร สารพงษ์. “การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ

ประเภทต่าง ๆ.” **วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี 9. 1**

(มกราคม - มิถุนายน 2564): 79-81.

ทองศักดิ์ อนุสาร. “ปัญหาการลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวินัย

ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2482.” **สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมาย**

มหาชน. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2563.

ธัญญา วงษ์กมลขุนทด และคณะ “ปัญหาของมาตรา 13 และ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครอง พ.ศ. 2539.” **วารสารการบริหารปกครอง (Governance Journal) 7. 1** (มกราคม –

มิถุนายน 2561): 163.

บุษิตา ไวยานนท์. “แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษาในช่วงรัฐบาลคณะรักษา

ความสงบแห่งชาติ (คสช.) (พ.ศ. 2557 - 2561).” **วารสารการวิจัยการบริหารการพัฒนา**

11. 2 (เมษายน-มิถุนายน 2564): 381-382.

ประวิณ ณ นคร. **คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 พร้อมด้วย**

สรุปสาระสำคัญ และคำอธิบายรายมาตรา. กรุงเทพฯ : วิญชน, 2551.

ปานทิพย์ พุกษาสลวิทย์. **รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่**

ของรัฐ. กรุงเทพฯ: บริษัทนาเพรส จำกัด, 2566,

ปิยวรรณ พักเจริญ. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ศึกษากรณีประกาศ

คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการ
ดำเนินการทางวินัย.” สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน. คณะนิติศาสตร์.
มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2562.

พระครูธรรมศุต (สุทธิพงษ์ สุทธิวงโน). พระครูโสภณธรรมโชติ และสลาวัรรณ ทัพทวี, “การปกครอง
ส่วนท้องถิ่นไทยในศตวรรษที่ 21.” วารสาร มจร การพัฒนาสังคม 6. 3 (กันยายน – ธันวาคม 2564): 90.

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข. แนวปฏิบัติของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
ราชการบริหารส่วนกลางในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงาน ฉบับปรับปรุง
ปี พ.ศ. 2563. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข, 2563.