

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.)¹

ศุภิสรา ศรีวิไล²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายในการพิจารณาลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการบริหารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายในกระบวนการพิจารณาลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว พบว่า ในกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัย ผู้ปฏิบัติงานมักจะประสบพบเจอกับปัญหาความไม่สัมพันธ์กันของกฎหมาย เนื่องจากในทางปฏิบัติ มักจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องนำมาใช้ประกอบการปฏิบัติงานอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ ในบางกรณีอาจมีบทบัญญัติข้อบังคับที่ไม่สัมพันธ์กัน จึงเกิดปัญหาว่า ผู้ปฏิบัติงานควรจะยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายฉบับใด โดยจากการศึกษาค้นคว้า พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่นนั้น³ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สำหรับพนักงานเทศบาลและลูกจ้างของเทศบาล ให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหาร และอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และจะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานเทศบาลและลูกจ้างของเทศบาล ซึ่งเป็นไปตามที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด⁴ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงกำหนดให้มี คณะกรรมการบริหารงานบุคคลในเทศบาล โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ส่วนกลาง เรียกว่า คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ชื่อย่อว่า “ก.ท.” และ ส่วนจังหวัด เรียกว่า คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ชื่อย่อว่า “ก.ท.จ.” โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์สุธินี รัตนวราห

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอุทัยธานี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 249.

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 23 – 24.

บริหารงานบุคคล สำหรับพนักงานเทศบาล และลูกจ้างของเทศบาล กล่าวคือ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ของพนักงานเทศบาล หรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ดังนั้น หากเป็นกรณีการดำเนินการทางวินัยตามปกติของเทศบาล เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ซึ่งในแต่ละจังหวัดได้มีการออกเป็นประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ของแต่ละจังหวัด สำหรับบังคับใช้ในจังหวัดของตนเอง และถือว่าคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

แต่ในขณะเดียวกัน หากเป็นกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนและชี้มูลความผิดข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วมีการส่งสำนวนการไต่สวนให้กับผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา หรือนายกเทศมนตรี เพื่อให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น กลับมีข้อกำหนดในการปฏิบัติงานที่ไม่สัมพันธ์กับประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ซึ่งเป็นกฎหมายสำหรับการบริหารงานภายในของฝ่ายปกครอง และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวฯ มีผลกระทบต่ออำนาจในการพิจารณาและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาและผู้กำกับดูแลของพนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งในบางกรณี หรือการกระทำบางอย่างอาจเป็นความผิดทางอาญา แต่ไม่มีความผิดทางวินัย จึงทำให้การพิจารณาลงโทษทางวินัยในบางกรณีไม่อาจยึดถือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักได้ แม้จะมีแนวทางปฏิบัติที่ให้ใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แทนสำนวนการสอบสวนทางวินัย โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกก็ตาม⁵ อีกทั้ง ในเรื่องกรอบระยะเวลาในการพิจารณาและมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ก็มีกรอบเวลาที่ทับซ้อนและอาจไม่เพียงพอในการพิจารณาและมีคำสั่ง หากผู้กำกับดูแล พิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานตามการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ยังไม่เพียงพอให้พิจารณาและมีความเห็นได้ และต้องส่งความเห็นดังกล่าวให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เพื่อให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพิจารณาสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมใหม่อีกครั้ง และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนส่งรายงานการสอบสวนเพิ่มเติมดังกล่าวให้กับคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจะต้องส่งเรื่องดังกล่าวให้กับคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นก่อนอีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพิจารณาและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป จึงควรมีการแก้ไขขั้นตอน กระบวนการในการพิจารณาดังกล่าว เพื่อลดระยะเวลาที่เสียเปล่าโดยไม่จำเป็น อีกทั้งหากเป็นกรณีที่คณะกรรมการสอบสวน ส่งสำนวนการสอบสวนให้กับคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด โดย

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, ข้อ 98.

รายงานว่าไม่สามารถแสวงหาพยานหลักฐานได้ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจะพิจารณาและมีคำสั่งอย่างไร จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายให้อำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานหรืออำนาจในการสั่งให้แสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมแก่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด หรือคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ เพื่อให้สามารถดำเนินการพิจารณาพยานหลักฐานและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไปได้ เพราะผลสุดท้าย แม้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) จะได้นำดำเนินการตามระเบียบ ตามขั้นตอน ที่กฎหมายบัญญัติไว้ทุกอย่างแล้วก็ตาม ก็ยังคงเป็นจำเลยในคดีปกครอง ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ด้วยเหตุว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่เสมอ

จากข้อเท็จจริงและปัญหาข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ในเชิงโครงสร้างข้อกฎหมายและการบังคับใช้ ประกอบกับประสบการณ์ในการทำงานของผู้ศึกษาโดยมุ่งเน้นไปที่ความไม่สัมพันธ์กันของกฎหมาย ที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงแนวทางในการปรับปรุงข้อกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ในลำดับต่อไปจึงขอกล่าวถึงปัญหากฎหมายในกระบวนการพิจารณาลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

จากปัญหาในกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น จึงขอสรุปปัญหาและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาด้านกระบวนการในการพิจารณาทำความเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ

เนื่องจาก มาตรา 98 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ซึ่งในที่นี้คือ ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2558 แต่เนื่องจากประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดฯ ดังกล่าว ไม่ได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าในกระบวนการพิจารณาลงโทษทางวินัยให้ถือตามสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก ดังเช่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 กำหนดไว้ จึงทำให้ในกระบวนการพิจารณาสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยเพื่อดำเนินการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ในกระบวนการพิจารณาทำความเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการของพนักงานเทศบาล และการ

พิจารณาล้างโทษของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เกิดปัญหาว่า ควรต้องรับฟังพยานหลักฐานตามสำนวนการสอบสวนฉบับใด อีกทั้ง หากพิจารณาถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมาย โดยพิจารณาตามสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้อำนาจเช่นนี้ สำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ย่อมไม่มีผลในทางกฎหมาย อาจถือว่าเป็นการสอบสวนไม่ชอบ ซึ่งส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดหากพิจารณาตามสำนวนการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจกลายเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจถูกเพิกถอนได้ เนื่องจากในกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งนั้น ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้

รวมถึงปัญหากรณีฐานความผิดที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนชี้มูล และส่งสำนวนการไต่สวนให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาล้างโทษทางวินัยนั้น มีฐานความผิดใดบ้าง เนื่องจากมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวเนื่องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้...” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชามักจะประสบปัญหาในการตีความว่า การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบหรือหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องนั้นจะเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ เนื่องจากการกระทำบางอย่างอาจเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาแต่ไม่มีความผิดทางวินัย และความผิดที่เกี่ยวข้องเนื่องกัน นั้น หมายถึงความผิดฐานใดบ้าง ซึ่งผลต่ออำนาจในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้ง และส่งผลต่อการพิจารณาล้างโทษทางวินัยของทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้กำกับดูแลพนักงานเทศบาลผู้นั้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการพิจารณาและมีคำสั่ง

ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวนการลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2558 ข้อ 87 กำหนดให้นายกเทศมนตรีต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เพื่อส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ ทำความเห็นเสนอ และคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ต้องพิจารณามีมติให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่เลขานุการคณะกรรมการพนักงานเทศบาลได้รับรายงานการดำเนินการทางวินัยจากนายกเทศมนตรี ในกรณีมีเหตุผลและความจำเป็นทำให้ไม่อาจพิจารณามีมติให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันได้นั้น ให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้งละไม่เกินสามสิบวัน จึงมีปัญหากว่า หากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลพิจารณาและมีมติตามกรอบเวลาดังกล่าว ในทางปฏิบัติย่อมมีผลกระทบต่อการสั่งลงโทษของนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ที่จะต้องมีคำสั่งลงโทษทางวินัยภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับความแจ้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 อีกทั้ง กรอบระยะเวลา 90 วัน ดังกล่าว อาจไม่เพียงพอ หากคณะกรรมการ

พนักงานเทศบาลพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะพิจารณาและมีคำสั่งได้ และจำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมจึงมีปัญหาว່ากอระยะเวลาดังกล่าว ระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับอาจจะไม่สัมพันธ์กันและไม่สามารถใช้ปฏิบัติได้จริง

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐาน

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนชี้มูลความผิด และส่งเรื่องให้กับผู้บังคับบัญชา หรือนายกเทศมนตรีของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อดำเนินการทางวินัย แล้วเทศบาลมีการส่งเรื่องต่อมา เพื่อยายงานต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เพื่อให้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการสั่งลงโทษ หากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะพิจารณาและมีคำสั่งได้ และจำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจะมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานได้เองหรือไม่ เพียงใด หรือจำเป็นต้องพิจารณาจากสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 98 กำหนดให้ถือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยโดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อไม่มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน ก็ย่อมไม่มีผู้ที่จะทำหน้าที่สอบสวนและแสวงหาพยานหลักฐาน อีกทั้งมาตรา 99 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว กลับกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หากมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ก็สามารถขอให้พิจารณาทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ซึ่งพยานหลักฐานใหม่นี้ดังกล่าว เป็นสิ่งที่จะได้มาจากกระบวนการสอบสวน ดังนั้น เมื่อไม่มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อมาแสวงหาพยานหลักฐาน เช่นนี้ย่อมไม่ทางมีพยานหลักฐานใหม่เพื่อจะขอให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติได้ จึงเป็นกรณี มาตรา 98 และมาตร 99 ไม่สัมพันธ์กัน และไม่สัมพันธ์กับระเบียบบริหารภายในฝ่ายปกครอง คือ ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2558

4. ปัญหาเรื่องสิทธิในการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์

ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 กำหนดให้ ผู้ถูกลงโทษที่ไม่พอใจผลของคำสั่งลงโทษ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลได้ โดยต้องยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษดังกล่าว และเมื่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ได้รับเรื่องอุทธรณ์มาแล้ว จะต้องส่งเรื่องให้กับคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ เพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นให้กับคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอีกครั้ง เมื่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดได้รับความเห็นจากคณะอนุกรรมการแล้วฯ จึงจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาและมีมติ โดยมติของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุดท้าย ซึ่งคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จและแจ้งผลการพิจารณา

อุทธรณ์ดังกล่าวให้กับผู้อุทธรณ์ทราบ ภายใน 90 วัน นับแต่ได้รับอุทธรณ์จากผู้อุทธรณ์ หากพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด หรือไม่สามารถแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้กับผู้อุทธรณ์ทราบได้ภายในกำหนดระยะเวลา 90 วัน ย่อมทำให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองทันทีเมื่อสิ้นกำหนดระยะเวลา 90 วันดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติ การจะพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนั้น เป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก เนื่องจากจะต้องมีการส่งเรื่องให้กับคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด และคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาหลายครั้ง หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จในการประชุมครั้งนั้น จะต้องมีการเรียกประชุมใหม่ในครั้งต่อไป ซึ่งกระบวนการเชิญประชุม ไม่สามารถดำเนินการได้โดยง่ายและรวดเร็ว เมื่อพิจารณาไม่แล้วเสร็จในครั้งแรก จะต้องมีการเรียกประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาในครั้งต่อไป โดยคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจะมีกำหนดจัดประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องการบริหารเป็นการภายในเพียงเดือนละ 1 ครั้ง ซึ่งเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับและการจัดสรรงบประมาณในการจัดประชุม ดังนั้น จึงอาจทำให้ในทางปฏิบัติจริง คณะกรรมการฯ อาจไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จได้ภายใน 90 วัน และเมื่อมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองทันทีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วัน ส่งผลให้เกิดการพิจารณาคดีซ้ำซ้อนกัน ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด และการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการในการพิจารณาลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย สามารถใช้บังคับและปฏิบัติได้จริง ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาด้านกระบวนการในการพิจารณาทำความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย ข้อ 26

โดยเพิ่ม ข้อ 26/1 เนื้อความว่า “กรณีมีการชี้มูลความผิดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้นายกเทศมนตรีพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษให้ถือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนวินัยของคณะกรรมการสอบสวน สำหรับความผิดฐานอื่นที่อยู่นอกเหนืออำนาจของคณะกรรมการสอบสวน ให้นายกเทศมนตรีดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา”

และเห็นควรมีการแก้ไขกฎหมาย โดยให้ระบุฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวน และชี้มูลความผิดให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อที่คณะกรรมการสอบสวนซึ่งแต่งตั้งโดยผู้บังคับบัญชาจะรู้ถึงความผิดฐานใดที่สามารถใช้สำนวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. ได้โดยไม่ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อสอบสวนทางวินัยอีก และความผิดฐานใดที่จะต้องมีการสอบสวนทางวินัยแยกต่างหากจากสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2. ปัญหาเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการพิจารณาและมีคำสั่งของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัด

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรให้มีการแก้ไขกำหนดระยะเวลาการพิจารณาสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยขยายกรอบระยะเวลาให้สัมพันธ์กับกระบวนการดำเนินการทางวินัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น เพื่อให้กระบวนการตามกฎหมายสามารถใช้บังคับได้ตามความเป็นจริง โดยขยายระยะเวลาในข้อ 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้สัมพันธ์กัน เป็น “ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน พิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา ภายใน 90 วัน หรือ 150 วันนับแต่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือได้รับเรื่องจากผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น”

หรือในทางกลับกันก็ให้แก้ไขกำหนดระยะเวลาดำเนินการทางวินัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สัมพันธ์กับกำหนดระยะเวลาตามแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า หากแก้ไขระยะเวลาในประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นระเบียบบริหารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปรับลดระยะเวลาลงเป็น 30 วัน ย่อมกระทบต่อกระบวนการดำเนินการภายในทั้งต่อตัวผู้บังคับบัญชาและผู้กำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบต่อประโยชน์ของทางราชการ จึงเห็นควรให้มีการขยายระยะเวลาในข้อ 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังที่กล่าวไปข้างต้น จะเป็นการเหมาะสมกับประโยชน์ของทางราชการมากกว่า

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐาน

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ข้อ 98 เพื่อให้กระบวนการทางกฎหมายและการดำเนินการในทางปฏิบัติจริง มีความสัมพันธ์กัน และสามารถใช้อำนาจได้จริง โดยเห็นควรให้ระบุให้ชัดเจนว่ากรณีใดบ้างที่ให้ถือตามสำนวนไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกรณีใดบ้างต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนทางวินัย ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในประเด็นปัญหาประทีหนึ่งข้างต้น รวมถึง ให้ระบุเพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด หรือคณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการของพนักงานเทศบาล ว่ามีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้เองในกรณีใดบ้าง หากเป็นกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องข้อมูลความผิด ที่ต้องถือตามสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด หรือคณะอนุกรรมการฯ จะสามารถหรือมีอำนาจให้แสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม หรือสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมได้หรือไม่ ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2558 โดยเพิ่มข้อ 88/1

เนื้อความว่า “กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดและส่งสำนวนการไต่สวนให้ผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการทางวินัย หากในกระบวนการลงโทษทางวินัยไม่มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แต่เป็นกรณีมีเหตุจำเป็น ผู้กำกับดูแลอาจสั่งให้นายกเทศมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยเพื่อดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้”

4. ปัญหาเรื่องสิทธิในการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการแก้ไขกฎหมายให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเห็นควรให้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ในข้อ 10 ให้ชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น รวมถึงระบุผลทางกฎหมายกรณีพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดว่า หากไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาได้ จะสามารถขยายเวลาได้อีกหรือไม่ ผลทางกฎหมายจะเป็นอย่างไร และควรกำหนดให้ชัดเจนว่าจะต้องรอให้การพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสร็จสิ้นเสียก่อน จึงจะมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ หรือกำหนดว่าหากเป็นกรณีไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดได้ ซึ่งส่งผลให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที นั้น จะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ที่ยังค้างพิจารณาอยู่ควรมีผลทางกฎหมายอย่างไร ต้องยุติไป หรือต้องพิจารณาต่อไปให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลาเท่าใด เพื่อความชัดเจนให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติและใช้บังคับได้จริง

จากที่กล่าวข้างต้น จึงแสดงให้เห็นว่าในกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) นั้น ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาข้อกฎหมายอยู่หลายประการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษาและมีคำสั่งที่แม้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด หรือ คณะอนุกรรมการฯ ที่เกี่ยวข้อง จะได้ดำเนินการพิจารณาไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็ยังมีเหตุที่ทำให้ต้องเป็นจำเลย ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองอยู่เรื่อยไป โดยศาลปกครองมักมีคำพิพากษาว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องถูกยกเลิกหรือเพิกถอน เนื่องจากไม่ดำเนินการตามกระบวนการ หรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นผลมาจากการมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน ในกระบวนการพิจารณา ที่กฎหมายแต่ละฉบับต่างก็เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน บางฉบับกำลังถูกแก้ไข บางฉบับมีการแก้ไขปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ ในขณะที่กฎหมายบางฉบับ ยังคงมีผลใช้บังคับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายแต่ละฉบับนั้นก็มีความแตกต่างกัน ตามสภาพปัญหาและสภาพสังคมในยุคสมัยนั้น เมื่อกฎหมายฉบับใดมีปัญหาสมควรได้รับการแก้ไข ก็มีการแก้ไขเฉพาะกฎหมายฉบับนั้น โดยไม่ได้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งในทางปฏิบัติต้องนำมาใช้บังคับร่วมกัน จึงทำให้เกิดปัญหากับผู้ปฏิบัติงานจริง ที่เมื่อต้องนำกฎหมายหลายๆฉบับๆ มาใช้ร่วมกันในการทำงาน กลับพบปัญหาว่า กฎหมายแต่ละฉบับมีบทบัญญัติข้อบังคับที่ไม่สัมพันธ์กัน ไม่สอดคล้องกัน หรือมีความขัดแย้งกัน ซึ่งทางแก้ปัญหานั้นเฉพาะหน้าสำหรับผู้ปฏิบัติงาน ก็คงมีเพียงการขอหารือต่อผู้บังคับบัญชาของตนในชั้นสูงขึ้นไป ว่าควรจะยึดถือหลักเกณฑ์ใดในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถฝ่าฟัน ข้ามผ่านปัญหานั้นไปได้

และได้ข้อสรุปเป็นแนวทางให้หน่วยงานต้องยึดถือปฏิบัติตาม แต่อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ปฏิบัติงานจะได้แนวทางในการปฏิบัติแล้ว แต่กฎหมายที่ใช้บังคับ กลับยังไม่มีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสม ดังนั้น จึงเห็นควรให้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานดังที่กล่าวข้างต้น ให้มีความสัมพันธ์กัน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานต่อไปได้ โดยชอบด้วยหมาย เพื่อเป็นการปฏิบัติตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการปกครองตามกฎหมายปกครองนั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และ
การดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558.

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ และการร้อง
ทุกข์ พ.ศ. 2558.

ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษ
ทางวินัย พ.ศ. 2558.

ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์
พ.ศ. 2558.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.