

องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2557

The Appellate Authority on Disciplines of Municipal Officials

Miss Tongta Sathapanarat



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2014

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงาน เทศบาล
ชื่อและนามสกุล	นางสาวต้องตา สถาปนรัตน์
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2558

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. รังสิกร อุปพงศ์)

.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์กาญจมาศ ชัดเจงาม)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา ค้นคว่ำอิสระ องค์การผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล
ผู้ศึกษา นางสาวต๋องตา สถาปนรัตน์ รหัสนักศึกษา 2564001341 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ปีการศึกษา 2557

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว่ำอิสระเรื่อง องค์การผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์การผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล และวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับองค์การผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์รวมทั้งเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้พนักงานเทศบาลว่าจะได้รับความยุติธรรมอย่างแท้จริง

การศึกษาค้นคว่ำอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล เช่น พระราชบัญญัติ ประกาศ หลักเกณฑ์ต่างๆ หนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ เอกสารทางวิชาการ และยังได้ศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาล รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว่ำอิสระในครั้งนี้

ผลการศึกษาพบว่าปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรกปัญหาความเป็นกลางขององค์การผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการสั่งลงโทษทางวินัย ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่มีความเป็นกลางและขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ประการที่สองปัญหาประสิทธิภาพในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อันเกิดจากกระบวนการขั้นตอนของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่เป็นธรรม หรือทำให้มีการแต่งตั้งผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่มีความรู้ความสามารถ และมีความล่าช้าทำให้ไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นได้ และประการที่สามปัญหาโครงสร้างองค์การผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีองค์ประกอบและรูปแบบไม่เหมาะสม เนื่องจากมีความซ้ำซ้อนกันอย่างชัดเจน ดังนั้นจึงเห็นควรให้แก้ไขกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เกิดความสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอันจะเป็นผลดีสืบไป

คำสำคัญ องค์การวินิจฉัยอุทธรณ์ โทษวินัย พนักงานเทศบาล

Independent Study title: The Appellate Authority on Disciplines of Municipal Officials

Author: Miss Tongta Sathapanarat; **ID:** 2564001341; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Siriphan Polrob, Assistant Professor;

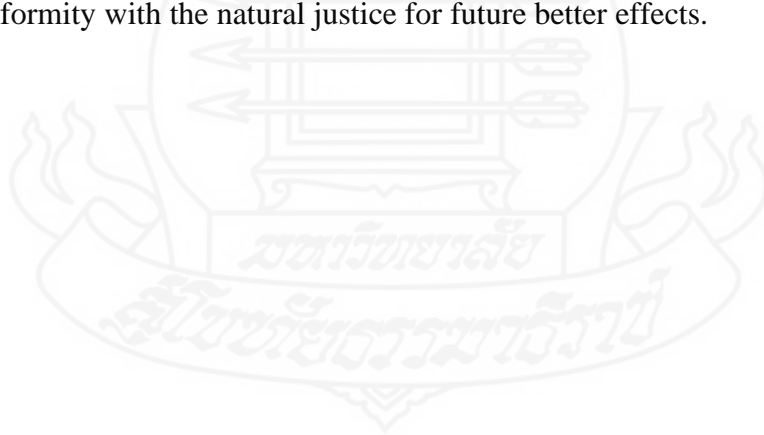
Academic year: 2014

Abstract

The objectives of “The Appellate Authority on Disciplines of Municipal Officials” aim to study theory, the principles of law, rules, the appellate authority on disciplines of municipal officials and analyze the problem conditions of this matter as well as to find out suitable solutions to solve those problems in order to provide guarantee measures for truly fairness to municipal officials.

This research was a qualitative research conducted through documentary research by studying from documents on appeal procedure and appeal consideration for municipal officials including provisions of law, textbooks, theses, academic papers as well as judgments of courts.

The result of study consists of main three problems which were unfair rules. Firstly, the appellate authority on disciplines may cause to have an interest in the disciplinary proceeding which contrasts to the principle of natural justice. Secondly, the problem on appealing process is not effective due to some defects of appeal process or rules or by appointing some members of the appellate authority who lack of knowledge or understanding of law or the delay of appealing process. Finally, it is the problem on the structure of authority that both instant and appellate levels are vested in the same body. In conclusions, it should be better to amend law and rules to be in conformity with the natural justice for future better effects.



Keyword: Appellate authority, Disciplinary penalties, Municipal officials

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ อาจารย์ที่ปรึกษา การศึกษาค้นคว้าอิสระที่ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จนแล้วเสร็จรวมทั้ง ยังให้ข้อคิดเห็นในรายละเอียดต่างๆ จนทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้มีคุณสมบัติยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ผู้ศึกษาต้องขอขอบพระคุณบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านในการให้ความ อนุเคราะห์ช่วยเหลือแนะนำในด้านต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำการค้นคว้าอิสระฉบับนี้จน ประสบความสำเร็จด้วยดีตามความตั้งใจทุกประการ สุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราชที่ได้ให้โอกาสในการศึกษาจนสำเร็จตามหลักสูตรเป็นมหาบัณฑิตโดยสมบูรณ์

ต้องตา สถาปนรัติ

สิงหาคม 2558



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญภาพ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3. กรอบแนวคิดของการศึกษา	4
4. ขอบเขตของการศึกษา	5
5. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย	
พนักงานส่วนท้องถิ่น	7
1. หลักการทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	7
1.1 หลักการทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น	7
1.2 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	11
2. แนวคิด และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย	17
2.1 หลักกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย	17
2.2 ความหมายและความสำคัญของวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น	18
2.3 ข้อแตกต่างระหว่างวินัยกับกฎหมายอาญา	19
3. แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย	
ของต่างประเทศ	21
3.1 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยประเทศฝรั่งเศส	21
3.2 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง	27

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล	42
1. องค์การที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัย	43
1.1 คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด	43
1.2 คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออก จากราชการ	45
1.3 คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์	47
2. การดำเนินการทางวินัยพนักงานเทศบาล	49
2.1 ขั้นตอนก่อนสอบสวนทางวินัย	49
2.2 ขั้นตอนในการสอบสวนทางวินัย	50
2.3 ขั้นตอนในการพิจารณาความผิดและโทษทางวินัย	51
2.4 ขั้นตอนการลงโทษทางวินัย	52
3. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล	54
3.1 อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์	54
3.2 หลักเกณฑ์การอุทธรณ์	56
3.3 การพิจารณาอุทธรณ์	57
4. เปรียบเทียบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการประเภทอื่น	60
4.1 ข้าราชการพลเรือน	60
4.2 ข้าราชการครู	63
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาขององค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย พนักงานเทศบาล	67
1. ปัญหาความเป็นกลางขององค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์	67
2. ปัญหาประสิทธิภาพในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์	74
3. ปัญหาโครงสร้างองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์	76

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	85
1. บทสรุป	85
2. ข้อเสนอแนะ	89
บรรณานุกรม	92
ประวัติผู้ศึกษา	96



ญ

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	11
ตารางที่ 4.1 โครงสร้างองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	77



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 4.1 แผนภูมิเปรียบเทียบขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยและ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	71



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับ จังหวัดทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด โดยมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการข้าราชการ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด คณะกรรมการพนักงาน องค์กรบริหารส่วนตำบลจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้จะเป็นผู้มีบทบาทเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานเทศบาลนั้น หากพนักงาน เทศบาล ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีความประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ พนักงานเทศบาลจังหวัดเพื่อส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์พิจารณา ทำความเห็นเสนอคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเพื่อพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการ พนักงานเทศบาลจังหวัดมีมติเป็นประการใดให้นายกเทศมนตรีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดกลายเป็นผู้มีอำนาจทั้งใน การพิจารณาลงโทษทางวินัยและพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวด้วยจึงเกิดกรณีการพิจารณา ที่ซ้ำซ้อนกันในลักษณะบุคคลกลุ่มเดียวพิจารณาเรื่องเดียวกันนั้นสองครั้งซึ่งเป็นการขัดต่อหลัก ความยุติธรรมตามธรรมชาติ และหลักความยุติธรรมทำให้ในทางปฏิบัตินั้นการอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัยดังกล่าวเรียกได้ว่าอาจไม่มีผลให้มีการเปลี่ยนแปลงการลงโทษใดๆ เลย เนื่องจาก หากมีการปรับเปลี่ยนผลการลงโทษคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอาจเกรงว่าจะขาดความ น่าเชื่อถือ เมื่อประกอบกับยังไม่มียกย่องในเรื่องกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัยที่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงาน เทศบาลรวมถึงพนักงานส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ด้วยว่าระบบดังกล่าวมีความเหมาะสม และ

ชอบธรรมหรือไม่ สามารถอำนวยความสะดวกให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้หรือไม่ ส่งผลให้พนักงานเทศบาลจำนวนมากต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อให้มันใจว่ามีกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เป็นธรรมและมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับได้มากกว่าระบบการอุทธรณ์ภายใน แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่ากระบวนการทางศาลนั้นจะต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน เนื่องจากมีปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมากทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมต้องถูกซ้ำเติมด้วยความยุติธรรมที่ล่าช้า จนก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากจะเยียวยาได้ เช่น หากถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงไล่ออกจากราชการได้ยื่นอุทธรณ์แล้วแต่ไม่เป็นผลจนต้องนำคดีขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลปกครองซึ่งใช้ระยะเวลาในการพิจารณานานหลายปี แม้ในที่สุดหากชนะคดีในชั้นศาลและศาลมีคำวินิจฉัยให้กลับเข้าดำรงตำแหน่งเดิม การกลับคืนสู่ตำแหน่งเดิมอาจไม่สามารถกระทำได้แล้ว เพราะตำแหน่งอาจถูกยุบเลิกไปหรืออาจมีบุคคลอื่นครองตำแหน่งอยู่และยังไม่สามารถโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้เช่นนี้ก็จะเกิดปัญหาต่อไปอีก ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถบรรจุ แต่งตั้ง หรือรับ โอนพนักงานส่วนท้องถิ่นได้อย่างอิสระขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสำคัญ หากการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่สามารถสร้างหลักประกันความยุติธรรมในตำแหน่งหน้าที่ราชการได้ก็จะก่อให้เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงในหน้าที่ราชการว่าหากถูกกลั่นแกล้งจากผู้มีอำนาจเหนือกว่าแล้วจะมีทางเรียกร้องความยุติธรรมให้เกิดขึ้นได้อย่างไรหากจะต้องพึงบารมีศาลก็อาจใช้ระยะเวลายาวนานจนเกิดความเสียหาย

จากรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี พ.ศ. 2556 ปรากฏว่าสถิติในการพิจารณาคดีปกครองตั้งแต่มีการก่อตั้งศาลปกครองในปี พ.ศ.2544 เป็นต้นมาจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2556 คดีหรือข้อพิพาทที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองมีจำนวน 94,920 คดีนั้น ข้อพิพาทที่นำมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองที่มีมากที่สุด ได้แก่ คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโอน การย้าย การพัฒนา การลงโทษทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และคำสั่งเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ รวมถึงการฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งดังกล่าวข้างต้น การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด รวมถึงขอให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า การฟ้องเกี่ยวกับสัญญาจ้างปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

ในปีพ.ศ. 2556 คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมีปริมาณคดีจำนวน 16,381 คดี คิดเป็นร้อยละ 23.10 ของคดีที่รับไว้พิจารณาทั้งหมดทุกประเภทคดี และในส่วนของคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น คดีเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง มีปริมาณ

คดีคิดเป็นร้อยละ 49.48 ของคดีบริหารงานบุคคลทั้งหมด คดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยมีปริมาณคดีคิดเป็น ร้อยละ 27.55 ของคดีบริหารงานบุคคลทั้งหมด นอกจากนั้นเป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่างๆ และคดีบริหารงานบุคคลประเภทอื่น แสดงให้เห็นว่าการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีปัญหาในทางการบริหาร การใช้อำนาจ การใช้ดุลพินิจที่ยังไม่ถูกต้องและเป็นธรรม ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการบริหารงานบุคคล ทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สาธารณะลดลง ประกอบกับคดีบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายเกี่ยวกับสถานภาพตำแหน่ง ความก้าวหน้าในการทำงาน ค่าตอบแทนและรายได้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง ซึ่งอาจกระทบต่อบุคคลอื่น เช่น เพื่อนร่วมงาน หรือสมาชิกในครอบครัว รวมถึงบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคลขององค์กรนั้นๆ การพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจึงต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพอย่างเป็นธรรม เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการบริหารงานบุคคลต่อไป ทำให้ศาลปกครองประกาศจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น โดยได้เปิดทำการแผนกคดีบริหารงานบุคคล พร้อมกันทุกศาลทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2557 ที่ผ่านมาเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการบริหารบุคคลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเกิดเป็นธรรม

อย่างไรก็ตามหากองค์กรผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานเทศบาลมีความเป็นกลาง จะทำให้กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถอำนวยความสะดวกและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อพนักงานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งจะช่วยลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลได้อีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบและลักษณะของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างจากข้าราชการประเภทอื่นๆ หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย จนกระทั่งออกคำสั่งลงโทษทางวินัย คือ ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนักการเมืองท้องถิ่น มิใช่ข้าราชการประจำ ทั้งอาจเป็นคู่กรณีเสียเอง หรืออาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับใดทางหนึ่งกับพนักงานผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ ดังนั้นหากจะนำระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนที่กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยโดยเฉพาะมาเป็นต้นแบบหรือแนวทางให้กับพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันนั้นคงจะต้องพิจารณากันอย่างละเอียด รอบคอบด้วย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบริบทที่แตกต่างจากข้าราชการประเภทอื่น ทั้งนี้จะได้ดำเนินการศึกษาถึงปัญหาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิด และหลักเกณฑ์ของการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายของต่างประเทศ

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับองค์รวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานเทศบาล

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์รวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล

3. กรอบแนวคิดของการศึกษา

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย คือ การร้องขอความเป็นธรรมให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายทบทวนเรื่องการดำเนินการทางวินัยอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษอีกครั้งหนึ่งในทางที่เป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่ถูกลงโทษโดยปราศจากความผิด และการลงโทษนั้นได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยยังเป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการกำหนดหน้าที่ให้คู่กรณีหรือผู้เสียหายอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้บังคับบัญชาตามสายงานของผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรืออุทธรณ์ต่อผู้กำกับดูแล หรืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นการสร้างระบบอุทธรณ์ได้แก่การใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ เพื่อพยายามระงับข้อพิพาทในเบื้องต้น แต่หากข้อพิพาทไม่สามารถระงับไปได้ ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะเป็นเครื่องมือที่ใช้รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายรวมทั้งช่วยกลั่นกรองข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในเบื้องต้นให้แก่องค์รวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงมีสถานะทางกฎหมายที่สำคัญ คือ เป็นขั้นตอนตามกฎหมายที่เชื่อมต่อระหว่างการดำเนินการของฝ่ายปกครองและการดำเนินการขององค์รวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล เป็นการทบทวน ตรวจสอบและระงับข้อพิพาทในเบื้องต้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีหรือผู้เสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครอง และเป็นเงื่อนไขของการรับฟ้องคดีปกครองของศาล หากคู่กรณีหรือผู้เสียหายไม่ได้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนศาลจะไม่รับฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองในเรื่องการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อน

หรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนการนำไปฟ้องคดีต่อศาล (Exhaustion of administrative remedies) โดยหลักกฎหมายดังกล่าวเรียกร้องให้องค์กรวินิจัยคดีปกครองหรือศาล ต้องให้ความสำคัญหรือคำนึงถึงความรับผิดชอบตามลำดับสายงานบังคับบัญชาและความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านของฝ่ายปกครองและระมัดระวังที่จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจสั่งการแทนฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนั้นจนกว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงของฝ่ายปกครอง จะได้มีการวินิจัยยืนยันคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว

ดังนั้น หากมีการจัดรูปแบบองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจัยที่เป็นกลาง เหมาะสม สอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และมีวิธีพิจารณาที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยในระดับหนึ่ง ก็จะสามารถแก้ไขคำสั่งลงโทษทาง วินัยที่ผิดพลาดหรืออธิบายเหตุผลถึงความชอบด้วยกฎหมายและการใช้ดุลยพินิจที่เหมาะสม จนเป็นที่ยอมรับแก่ผู้อุทธรณ์ทำให้อุปัทพาทจากคำสั่งลงโทษทางวินัยบางเรื่องได้รับการเยียวยาใน เบื้องต้นหรืออาจจะรับลงได้ อันมีผลเป็นการช่วยลดจำนวนคดีทางปกครองที่ขึ้นศาลได้อีกทาง หนึ่ง และเป็นการสร้างหลักประกันให้พนักงานส่วนท้องถิ่นอันเป็นบุคลากรของรัฐว่าจะได้รับความยุติธรรมอย่างแท้จริง

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหาความเหมาะสมขององค์กรผู้มี อำนาจพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ ศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัยของข้าราชการประเภทอื่นๆ และข้าราชการส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อนำมาเป็น ข้อมูลสนับสนุนในการศึกษาวิเคราะห์ครั้งนี้

5. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ แบบวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยดำเนินการศึกษาค้นคว้าเอกสาร ด้วยทฤษฎีหมาย บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ตลอดจนตำราวิชาการต่างๆ ในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ได้เคย

ศึกษามาก่อนแล้ว เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษา และนำมาวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปและข้อเสนอแนะของการศึกษาค้นคว้าอิสระต่อไป

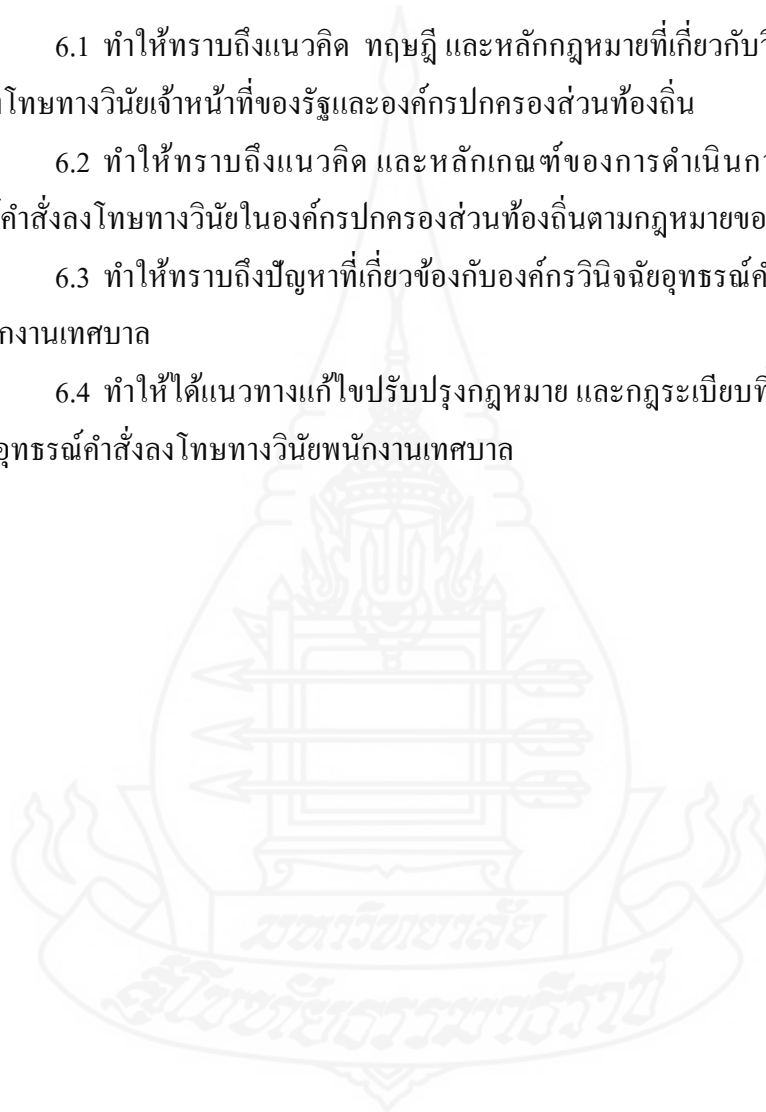
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิด และหลักเกณฑ์ของการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายของต่างประเทศ

6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรวินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานเทศบาล

6.4 ทำให้ได้แนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรวินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมาย

เกี่ยวกับการอนุรักษ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น

1. หลักการทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 หลักการทั่วไปด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.1 หลักการทั่วไปด้วยการปกครองท้องถิ่น

การที่รัฐจะดำเนินภารกิจในด้านการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้เป็นไป ด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ เพื่อความมั่นคงปลอดภัย ความผาสุกในการดำรงชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน อันส่งผลถึงความเจริญก้าวหน้าของประเทศนั้น รัฐจำเป็นจะต้องมี การจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินภารกิจดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วง ซึ่งตามหลักกฎหมาย ปกครองเรียกว่าหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นการกำหนดขอบเขต อำนาจ หน้าที่และจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ โดยหลักในการจัดระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ มีอยู่สองหลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) ส่วนหลักการแบ่ง อำนาจปกครอง (Deconcentration) เป็นหลักที่นำมาเสริมเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หลักการแบ่งอำนาจปกครองจึงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง¹

สำหรับหลักการกระจายอำนาจทางปกครองนั้น แบ่งออกเป็นสองลักษณะ ด้วยกัน คือ

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดน ซึ่งหมายถึง การที่รัฐได้ มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น ซึ่งในการพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อาจทำได้โดยพิจารณาว่ามี กฎหมายใดบัญญัติให้หน่วยงานนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ หากมีกฎหมายบัญญัติ

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา หน้า 11 – 19.

ไว้หน่วยงานนั้นก็มีฐานะเป็นท้องถิ่นและยังอาจพิจารณาได้จากองค์ประกอบของหน่วยงานนั้นว่ามีองค์ประกอบของการเป็นท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานที่เป็นท้องถิ่นจะมีองค์ประกอบสองประการ ได้แก่ องค์ประกอบภายนอก หมายถึงการมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น และมีองค์กรของตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี อีกประการหนึ่ง คือ องค์ประกอบภายใน หมายถึง การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ²

2) การกระจายอำนาจทางบริการหรือเทคนิค ซึ่งหมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องให้แก่องค์กรซึ่งมีได้อยู่ในระบบราชการซึ่งมีอยู่สองรูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) และองค์การมหาชนอิสระ (Autonomous Public Organization)³ โดยรัฐวิสาหกิจ กับองค์การมหาชนอิสระมีข้อที่แตกต่างกัน หลายประการ เช่น รัฐวิสาหกิจมีข้อจำกัดของการดำเนินบริการสาธารณะว่าต้องเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะในทางอุตสาหกรรมและการค้า และมีลักษณะเป็นการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ มุ่งไปที่การค้าหากำไร หรืออย่างน้อยจะต้องเป็นองค์กรที่สามารถหาเลี้ยงตัวเองได้ในระดับที่เหมาะสมเท่านั้น ส่วนองค์การมหาชนอิสระมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเฉพาะด้านและไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรมาเลี้ยงตัวเอง⁴

หากพิจารณาภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนอิสระนั้นมีข้อที่แตกต่างกัน ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐอย่างหลากหลายกว้างขวาง และเป็นบริการสาธารณะพื้นฐานที่รัฐได้จำกัดวงเขตการปฏิบัติงานไว้ให้สำหรับเฉพาะในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยที่รัฐจะสงวนไว้เฉพาะแต่ภารกิจที่อาจกระทบกระเทือนต่ออธิปไตยของรัฐ หรือกระทบกระเทือนต่อเอกภาพหรือความมั่นคงของรัฐ เช่น การทหาร การทูต การออกเงินตรา ฯลฯ

ส่วนกรณีรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนอิสระนั้น ภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐจะมีลักษณะเป็นภารกิจที่มีข้อจำกัดชัดเจนเพื่อมิให้องค์กรของรัฐที่เกิดขึ้นภายหลังก้าวล่วงเข้าไปในเขตแดนซึ่งอยู่ในอำนาจของรัฐหรือที่รัฐสงวนไว้ให้เป็นอำนาจของส่วนราชการทั้งหลาย

² “เรื่องเดียวกัน” หน้า 23 – 63.

³ ชาลูนัย แสงศักดิ์. (2549). *หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ* กรุงเทพมหานคร นิติธรรม หน้า 93 – 95.

⁴ สุรพล นิติไกรพจน์. (2542). *องค์การมหาชน: แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน* กรุงเทพมหานคร สำนักงาน ก.พ. หน้า 7 – 10.

จนอาจเกิดการทับซ้อนในเรื่องภารกิจขึ้นได้ ด้วยสาเหตุดังกล่าวทำให้ภารกิจที่รัฐมอบหมายให้แก่รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนอิสระจึงจะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนในลักษณะของการพรรณารายละเอียดมากยิ่งขึ้นกว่าการระบุไว้เพียงสั้นๆ⁵

1.1.2 วิวัฒนาการทางกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย

ก่อนการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองของสยามประเทศเมื่อปี พ.ศ.2475 ยังไม่ถือว่ามีกฎหมายการปกครองท้องถิ่น คงมีแต่กฎหมายว่าด้วยการจัดกิจการท้องถิ่นเท่านั้น เป็นต้นว่า พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 กำหนดให้เจ้าพนักงานแพทย์สุขาภิบาล เจ้าพนักงานช่างใหญ่ และเจ้าหน้าที่กรมสุขาภิบาลเป็นผู้ดำเนินการรักษาความสะอาดและป้องกันโรคในแขวงพระนคร โดยให้จัดการทำลายขยะมูลฝอย จัดสถานที่ถ่ายอุจจาระปัสสาวะสำหรับราษฎรทั่วไป ฯลฯ ประกาศแก่ภาษีโรงเรือน จัดสุขาภิบาลตลาดท่าลอมเมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ.124 ให้จัดตั้งคณะกรรมการสุขาภิบาล โดยมีกำนันตำบลท่าลอมเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่สุขาภิบาลเป็นกรรมการ มีหน้าที่ดำเนินการซ่อมแซมถนน จุดโคมไฟ ฯลฯ และพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 กำหนดให้มีสุขาภิบาลสองประเภท คือ สุขาภิบาลสำหรับตำบล และสุขาภิบาลสำหรับเมือง เพราะกฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าวข้างต้น มีลักษณะไม่แตกต่างจากกฎหมายในเรื่องอื่นๆ เนื่องจากในสมัยนั้นยังไม่ได้นำหลักการกระจายอำนาจบริหารมาใช้ โดยความคิดของผู้นำประเทศในช่วงปลายระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต้องการให้การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่สองประการ คือ ช่วยจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ และเป็นสถาบันสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตย⁶

ในสมัยรัชกาลที่ 7 พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ให้จัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้น ได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งทำการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เมื่อคณะกรรมการร่างเสร็จได้ส่งต่อไปให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2473 แต่จนกระทั่งมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ก็ยังไม่มีพระราชบัญญัติเทศบาลเกิดขึ้น⁷

⁵ สุรพล นิตไกรพจน์. (2543). *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน* กรุงเทพมหานคร สำนักงาน ก.พ. หน้า 177.

⁶ พรชัย รัศมีแพทย. (2541). *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย* นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์ หน้า 1 – 2.

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). “รัฐธรรมนูญไทยกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น” *รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร นิติธรรม หน้า 3.

ภายหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 มีการประกาศใช้กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันนั้น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด และตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้การจัดระเบียบการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มีดังต่อไปนี้

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540)
- (2) เทศบาล (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496)
- (3) องค์การบริหารส่วนตำบล (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537)
- (4) เมืองพัทยา (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542)

(5)กรุงเทพมหานคร (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528)

ตารางที่ 2.1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อมูล ณ วันที่ 9 มีนาคม 2558)

ลำดับที่	ประเภท	จำนวน (แห่ง)
1	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76
2	เทศบาล	2,440
	(1) เทศบาลนคร	30
	(2) เทศบาลเมือง	176
	(3) เทศบาลตำบล	2,234
3	องค์การบริหารส่วนตำบล	5,335
4	องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)	2
	รวม	7,853

ที่มา: ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1.2 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามมาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ต่างก็บัญญัติว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย สภาท้องถิ่น และ คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

สำหรับพนักงาน หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่ว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ต่างก็บัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าหากพิจารณาในด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว พนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น⁸

1.2.1 ความหมายของพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การรับราชการเป็นการทำหน้าที่รับใช้พระเจ้าแผ่นดินโดยไม่มีเงินเดือน ข้าราชการแต่ละคนจึงต้องทำมาหากินเอาเอง สำหรับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าขุนมูลนายจะทำมาหากินโดยใช้บ่าวไพร่เป็นผู้ทำกิจการส่วนตัวให้บ้างและมีรายได้จากการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ค่าตราประทับ หรือส่วนลดจากการเก็บส่วยอากรบ้าง ซึ่งเป็นรายได้โดยชอบจนเป็นประเพณีที่เรียกการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งว่า ให้ไปกินตำแหน่งหรือกินเมือง สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในสมัยนั้น ข้าราชการมีฐานะเป็นผู้ปกครองประชาชนและได้รับการยกย่องว่ามีฐานะอันครเป็นขุนนางถือศักดินามากกว่าประชาชนคนธรรมดาทั่วไป มาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ รัชกาลที่ 5 จึงได้มีการปรับปรุงระบบข้าราชการ โดยเปลี่ยนลักษณะข้าราชการหัวเมืองจากข้าราชการปกครองมาเป็นข้าราชการพลเรือนและจัดระบบให้ข้าราชการได้รับเงินเดือน แต่ก็ยังมีการหาเงินจากตำแหน่งหน้าที่คิดเป็นประเพณีต่อมาอยู่บ้าง ส่วนศักดินาเป็นอันเลิกใช้ไป จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ รัชกาลที่ 7 ได้มีการจัดระบบข้าราชการใหม่ให้การรับราชการเป็นอาชีพ โดยมีเงินเดือนพอครองชีพและเลิกประเพณีหาเงินจากตำแหน่งหน้าที่อย่างเด็ดขาดโดยบัญญัติเป็นวินัยห้ามไว้

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ.2475 จึงได้จัดระบบข้าราชการพลเรือนใหม่ให้ข้าราชการพลเรือนมีฐานะเป็นพนักงานรัฐบาลเป็นผู้ทำงานของรัฐไม่เป็นขุนนางหรือผู้ปกครองประชาชนอีกต่อไป⁹ และภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าวก็ได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476

⁸ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540, มาตรา 48 สัตตรส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537, มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528.

⁹ ประวิณ ณ นคร. (2526). *การเป็นข้าราชการ* กรุงเทพมหานคร กรมสรรพสามิต หน้า 3 – 4.

สำหรับพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่เดิมก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะมีผลใช้บังคับ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับได้ใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน คือ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือพนักงานเมืองพัทยา ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลใช้บังคับ มาตรา 288 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ใช้ถ้อยคำว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” ซึ่งต่อมามาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับ มาตรา 288 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ใช้ถ้อยคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” ฉะนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่าข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือพนักงานเมืองพัทยา ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับนั้น หมายถึง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 288 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.2.2 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่เดิมก่อนมีการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีองค์กรบริหารงานบุคคลในระดับชาติทำหน้าที่บริหารงานบุคคลท้องถิ่นตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ระบบแยกการดูแลออกจากกัน แต่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เป็นต้นว่า มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ ก.จ. ดูแลข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือ ก.ท. ดูแลพนักงานเทศบาล และมีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือ ก.ก. ดูแลข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลใช้บังคับ ตามมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้มาตรา 288 ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันนี้ก็ได้บัญญัติ ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังกล่าวจึง ได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้น โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งมีผลทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกิดการเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบบในปัจจุบัน โดยโครงสร้างขององค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แบ่งได้เป็น 3 ส่วนด้วยกัน คือ

1. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้¹⁰

(1) กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

(2) กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนเทศบาล และผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

¹⁰ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542.

(4) ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(5) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ประสานงานกับคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

(7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น การกำหนดมาตรฐานกลางตาม (1) ให้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นด้วย

2. องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้¹¹

(1) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5 วรรคสาม

(2) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

(3) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง

(4) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น

(5) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกการบรรจุและแต่งตั้งการย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขึ้นเงินเดือน

(6) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย

(7) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ

¹¹ มาตรา 17, มาตรา 18, มาตรา 24 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542.

(8) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

(9) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

(10) ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

(11) กำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

(12) ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลเป็นส่วนรวม การกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการโอนหรือการรับโอนตาม (5) คณะกรรมการกลางข้าราชการส่วนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีโอกาสไปปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างกันได้

3. องค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้¹²

(1) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

(2) กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น

(3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

¹² มาตรา 13, มาตรา 23 และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542.

(4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

(5) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการตาม (1) ถึง (5) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

2. แนวคิด และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

2.1 หลักกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลจึงเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ฉะนั้น ในการเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองจึงอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการพิจารณาทางปกครองเป็นต้นว่ามาตรา 13 ถึงมาตรา 20 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไป โดยถูกต้องตามข้อเท็จจริงปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจและไม่ลำเอียง ต้องการที่จะทำให้ผู้รับคำสั่งเกิดความเชื่อมั่นในความเป็นกลาง (impartiality) ของกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย หากถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนพิจารณาหรือเป็นเจ้าของเรื่องแล้ว ความไม่เป็นกลางจะเข้าไปมีบทบาทในทุกขั้นตอนของการพิจารณาซึ่งจะส่งผลให้ได้นิติกรรมทางปกครองอันไม่ชอบธรรมในท้ายที่สุด

มาตรา 30 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ โดยผู้ถูกกระทบสิทธิจะต้องมีโอกาสที่จะแสดงหลักฐานและความคิดเห็นโต้แย้งข้อเท็จจริงที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนได้อย่างถูกต้องและเพียงพอ

มาตรา 37 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง โดยการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการช่วยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองควบคุมการทำงานของตนเองเพราะการให้เหตุผลดังกล่าวเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไตร่ตรอง

โดยละเอียดทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้เพียงพอ นอกจากนี้ยังช่วยให้ผู้รับคำสั่งมีโอกาสพิจารณาว่านิติกรรมทางปกครองที่ตนได้รับนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ทั้งนี้หลักเกณฑ์ในเรื่องต่างๆ ข้างต้นมีวิวัฒนาการมาจากหลักกฎหมายทั่วไปของชาติตะวันตก โดยหลักกฎหมายทั่วไปถือเป็นบ่อเกิดสำคัญของกฎหมายปกครอง¹³ เป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อเป็นหลักประกัน หรือพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองที่ใช้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ¹⁴

2.2 ความหมายและความสำคัญของวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น

2.2.1 ความหมายของวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น

คำว่า “วินัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หมายถึง การอยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ

คำว่า “วินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น” แยกพิจารณาออกได้เป็น 2 ความหมาย คือ¹⁵

1) หมายถึง ระเบียบ กฎเกณฑ์ แบบแผนความประพฤติที่ทางราชการกำหนดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือหรือปฏิบัติ

2) หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่พนักงานส่วนท้องถิ่นแสดงออกมาในทางที่ถูกที่ควร เป็นการควบคุมตนเองให้แสดงพฤติกรรมที่ถูกระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้

ดังนั้น วินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามความหมายในมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย หรือมาตรฐานทั่วไปอื่นที่ออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จึงหมายถึง แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นพึงควบคุมตนเอง และควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้

¹³ บุปผา อัครพิมาน. (2548). “หลักกฎหมายทั่วไป” วารสารวิชาการศาลปกครอง 5, 1 (มกราคม) หน้า 1

¹⁴ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 25-26.

¹⁵ สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. (2545). กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร อาสากรศึกษาดินแดนหน้า 2 – 3.

2.2.2 ความสำคัญของวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น

วินัยพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญเป็นอันมากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลในการบริหารงาน เพราะพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งของรัฐบาลในการบริหารราชการซึ่งจะเข้าถึงประชาชนโดยตรง หากพนักงานส่วนท้องถิ่นมีวินัยไม่ดีพอ จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือ ศรัทธาอันจะส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศของรัฐบาลอย่างแน่นอน

วินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพซึ่งนอกจากจะมีความสำคัญต่อราชการเป็นส่วนรวมแล้ว ยังมีความสำคัญต่อตัวพนักงานส่วนท้องถิ่นและต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นอีกด้วย หากจะกล่าวถึงความสำคัญโดยสรุปก็คือ เพื่อประโยชน์ของราชการ เพื่อความเจริญ ความสงบเรียบร้อยของราชการ และเพื่อให้ราชการดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ

2.3 ข้อแตกต่างระหว่างวินัยกับกฎหมายอาญา

หากพิจารณาในด้านของการบัญญัติกฎหมายระหว่างกฎหมายเรื่องวินัย กับกฎหมายอาญาที่ต่างก็มีการบัญญัติถึงลักษณะของความผิดและกำหนดโทษไว้ในกฎหมาย และโทษตามกฎหมายเรื่องวินัยกับโทษตามกฎหมายอาญาต่างก็มีลักษณะเป็นผลร้ายกับบุคคลที่ถูกลงโทษแล้ว ก็อาจจะกล่าวได้ว่า กฎหมายทั้งสองเรื่องมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาอย่างแท้จริงแล้ว กฎหมายทั้งสองนั้นมีข้อแตกต่างกันหลายประการ ดังต่อไปนี้

2.3.1 ขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมาย

กฎหมายวินัยมีขอบเขตของการใช้บังคับเฉพาะแต่บุคคลที่มีอาชีพใดอาชีพหนึ่งเท่านั้น ฉะนั้น กฎหมายวินัยจึงให้คำนิยามถึงบุคคลที่ถูกบังคับใช้ตามกฎหมายวินัยนั้นๆ ไว้โดยเฉพาะ เช่น มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน หรือมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ส่วนกฎหมายอาญานั้น มีขอบเขตของการใช้บังคับที่แตกต่างจากกฎหมายเรื่องวินัย กล่าวคือ นอกจากหลักบุคคล¹⁶ ซึ่งมีขอบเขตของการใช้บังคับเฉพาะแต่คนไทย รัฐบาลไทย หรือเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยซึ่งกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรแล้ว กฎหมายอาญายังมีขอบเขตของการใช้บังคับรวมถึงหลักดินแดน¹⁷ ซึ่งใช้บังคับเฉพาะการกระทำความผิดในราชอาณาจักร หรือถือว่ากระทำความผิดในราชอาณาจักรโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของผู้กระทำความผิดและฐานความผิด และหลักอำนาจลงโทษสากล¹⁸ ซึ่งใช้บังคับสำหรับการกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของผู้กระทำความผิดคงจำกัดเฉพาะฐานความผิด

2.3.2 องค์กรที่มีอำนาจลงโทษ

ตามกฎหมายเรื่องวินัยนั้น การลงโทษทางวินัยเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของผู้บังคับบัญชา ฉะนั้นองค์กรที่มีอำนาจลงโทษตามกฎหมายวินัยจึงเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร และในกรณีที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย มิใช่กรณีที่บุคคลอื่นจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ ส่วนการลงโทษทางอาญานั้นเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการของผู้พิพากษาในคดีอาญา ฉะนั้น องค์กรที่มีอำนาจลงโทษตามกฎหมายอาญาจึงเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ

2.3.3 วัตถุประสงค์ของการลงโทษ

กฎหมายเรื่องวินัยมีวัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อ

- (1) รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน
- (2) รักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ
- (3) จูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น
- (4) รักษาชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ

กฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อ

- (1) แก้ไขปรับปรุงผู้กระทำผิดให้เป็นคนดี
- (2) ช่มชู้ยั้งไม่ให้กระทำความผิด
- (3) แก้แค้นทดแทนการกระทำความผิด
- (4) ตัดออกจากสังคม

¹⁶ มาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายอาญา.

¹⁷ มาตรา 4 ถึงมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายอาญา.

¹⁸ มาตรา 7 แห่งประมวลกฎหมายอาญา.

2.3.4 อายุความ

กฎหมายเรื่องวินัย ไม่มีอายุความ แม้ภายหลังข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจะออกจากราชการไปแล้ว โดยมีใช้เพราะเหตุตาย ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยก็มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาและดำเนินการทางวินัยต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ ส่วนกฎหมายอาญามีกำหนดอายุความการฟ้องคดี และการร้องทุกข์

2.3.5 ผลของการใช้ดุลพินิจวินัยข้อยกเว้นจริง

ผลของการใช้ดุลพินิจวินัยข้อยกเว้นจริงกรณีความรับผิดชอบทางวินัยนั้น ข้าราชการผู้ใดมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แม้ผลการสอบสวนไม่ได้ความเป็นที่แน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษทางวินัยได้ แต่หากมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกลงโทษ ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุก็มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการได้ เช่น ตามมาตรา 110 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 หรือมาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

ส่วนผลของการใช้ดุลพินิจวินัยข้อยกเว้นจริงกรณีความรับผิดชอบทางอาญานั้น ตามมาตรา 227 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้ศาลใช้ดุลพินิจวินัยซึ่งนำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำผิดจริง และจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น และเมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย

3. แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของต่างประเทศ

3.1 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส สามารถจำแนกข้าราชการออกเป็นสามประเภท คือ ข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง (le fonctionnaire de l'Etat) ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (le fonctionnaire des collectivités territoriales) และข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐ (le fonctionnaire hospitalier)

ซึ่งข้าราชการแต่ละประเภทมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไปตามที่กฎหมายกำหนดสถานะของข้าราชการนั้นไว้¹⁹

สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสนั้น ระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ.1984 ว่าด้วยสถานะของข้าราชการท้องถิ่น โดยอาศัยหลักการที่เป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีบุคลากรของตนเอง รวมถึงมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ให้ออก ให้โทษหรือดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากรของตนเองได้ด้วยเช่นกัน

ในกรณีที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือภาระหน้าที่ อาจจะทำให้เกิดผลหลายประการ เช่น อาจต้องรับผิดชอบแพ่งเป็นการส่วนตัว (les fautes personnelles détachables du service) ต่อบุคคลภายนอกโดยตรง อาจถูกดำเนินคดีอาญาเป็นความผิดทั่วไปหรือความผิดลหุโทษที่สืบเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือภาระหน้าที่หรือกระทำนอกอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ ยังอาจถูกดำเนินการทางวินัยโดยผู้มีอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไปได้

3.1.1 แนวความคิดว่าด้วยความผิดทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น

1) ลักษณะความผิดทางวินัย

เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางวินัยของข้าราชการฉบับใดบัญญัติหรือให้คำจำกัดความเอาไว้ว่าการกระทำความผิดลักษณะใดที่สมควรต้องรับโทษทางวินัย ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การควบคุมของศาลปกครองที่จะประเมินข้อเท็จจริงหรือการกระทำแต่ละเรื่องของข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษ โดยพิจารณาว่ามีการกระทำส่วนต่างๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นความผิด และความผิดนั้นสมควรต้องดำเนินการทางวินัยหรือไม่ อย่างไรก็ตาม อาจจะมีข้อพิจารณาบางประการที่นำมาให้คำจำกัดความแก่ลักษณะของความผิดทางวินัยได้ เช่น ความผิดทางวินัยเป็นการละเมิดพันธกรณีภาระผูกพัน หรือจรรยาบรรณของข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายหรือตามคำพิพากษาของศาล²⁰ นอกจากนี้การกระทำในชีวิตประจำวันของข้าราชการอาจจะถูกนำมาพิจารณาเพื่อลงโทษทางวินัยได้เช่นกันหากการกระทำดังกล่าวนั้นทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่การบริหารงานบุคลากรของรัฐ เช่น²¹ ในกรณีที่ตำรวจของเทศบาล (police municipale) สั่งซื้อสื่อลามกที่มีฉากการกระทำต่อผู้เยาว์จากอินเทอร์เน็ต

¹⁹ ปียะศาสตร์ ไชวพันธ์. (2551). “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส” *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 กฎหมายปกครองภาควิสัยบัญญัติ* เผยแพร่ใน www.admincourt.go.th หน้า 1.

²⁰ AUBIN Emmanuel *Droit de la fonction publique territoriale* Gualino Paris 2009 p. 355

²¹ “Ibid” p. 355.

มาที่อยู่อาศัยของตน การกระทำดังกล่าวแม้มิได้เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ ก็อาจถูกนำพิจารณาเพื่อเป็นเหตุให้ถูกไล่ออกจากราชการได้

2) การใช้บังคับหลักการกระทำครั้งเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง

เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยของผู้มีอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง ดังนั้น การพิจารณาคดีวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการตามหลักการสำคัญอันถือเป็นหัวใจหลักของการพิจารณาคดีวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหลักการสำคัญประการหนึ่งคือ หลักการกระทำครั้งเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้งนี้ (la règle non bis in idem) ภายใต้หลักการนี้ การกระทำความผิดทางวินัยใดที่ได้ถูกลงโทษโดยผู้มีอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว การกระทำนั้นไม่อาจจะนำมาดำเนินกระบวนการพิจารณาและลงโทษใหม่ได้อีก²² ทั้งนี้เป็นตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Cne de Voreppe ลงวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ.1992 หรือการกระทำความผิดวินัยกรรมเดียวต้องถูกลงโทษเพียงครั้งเดียว เพื่อเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการผู้นั้นว่าจะไม่มีการลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนอย่างใดก็ตามหลักการดังกล่าวนี้ไม่รวมถึงกรณีที่มีผู้มีอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำความผิดทางวินัยใดที่ได้ถูกลงโทษไปแล้ว มาพิจารณาเพื่อเพิ่มระดับความรุนแรงของโทษทางวินัยอันเกิดจากการกระทำความผิดทางวินัยครั้งหลังหรือครั้งใหม่²³ ตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Commune du Lamentin ลงวันที่ 6 กันยายน ค.ศ.1995 และหลักการดังกล่าวนี้ก็ไม่ใช้บังคับกับกรณีเกี่ยวกับโทษที่มีลักษณะต่างกัน²⁴ กล่าวคือ การกระทำหนึ่งการกระทำใดของข้าราชการส่วนท้องถิ่น อาจจะถูกลงโทษได้ทั้งทางอาญาและในขณะเดียวกันก็อาจถูกลงโทษทางวินัยได้เช่นกัน ทั้งนี้เป็นไปตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Mascarel ลงวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ.1991

3.1.2 ประเภทของโทษทางวินัย

โทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้รับคำสั่ง และเป็นคำสั่งที่ต้องระบุเหตุผลและต้องแจ้งให้ทราบ ซึ่งในการพิจารณาโทษทางวินัยที่จะลงแก่ข้าราชการนั้น ผู้มีอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความได้สัดส่วน (adéquate et proportionnée) ระหว่างโทษทางวินัยและความผิดของข้าราชการผู้นั้นด้วย²⁵ สำหรับโทษทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น อยู่ภายใต้รั้งบัญญัติลงวันที่ 26

²² BANDET Pierre *L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques* 3e éd. Berger – Levrault Paris 2001 p.81.

²³ “Ibid” p.81.

²⁴ AUBIN Emmanuel *Droit de la fonction publique territoriale* p. 356

²⁵ “Ibid” p.356.

มกราคม ค.ศ.1984 ว่าด้วยสถานะของข้าราชการท้องถิ่น ซึ่งมาตรา 89 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 4 กลุ่ม ดังนี้

1) โทษทางวินัยกลุ่มที่ 1

- (1) การตักเตือน (Avertissement)
- (2) การภาคทัณฑ์ (Blâme)
- (3) การพักราชการชั่วคราวไม่เกินสามวัน (Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 3 jours)

2) โทษทางวินัยกลุ่มที่ 2

- (1) การลดขั้นเงินเดือน (Abaissement d'échelon)
- (2) การพักราชการชั่วคราวตั้งแต่ 4 วันถึง 15 วัน (Exclusion temporaire de fonctions de 4 à 15 jours)

3) โทษทางวินัยกลุ่มที่ 3

- (1) การลดขั้นตำแหน่ง (Rétrogradation)
- (2) การพักราชการชั่วคราวตั้งแต่ 16 วันถึง 2 ปี (Exclusion temporaire de fonctions de 16 jours à 2 ans)

4) โทษทางวินัยกลุ่มที่ 4

- (1) การให้ออกจากราชการ (Mise à la retraite d'office)
- (2) การไล่ออกจากราชการ (Révocation)

3.1.3 การเปิดเผยสำนวนการสอบสวน

1) สิทธิที่จะได้รับการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน

สภาแห่งรัฐประเมินคุณค่าของหลักการนี้ว่าเป็นหลักประกันที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้และถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป²⁶ หากผู้มีอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่าฝืน ไม่เคารพต่อหลักการดังกล่าว จะถือว่าเป็นกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบ²⁷ ทั้งนี้เป็นไปตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Commune de Buchères ลงวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ.1996 สาระสำคัญของหลักการนี้ คือ การให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อป้องกันตนเองจากข้อกล่าวหาต่างๆ โดยมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริง เข้าถึงทุกพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์และจำเป็นต่อ

²⁶ BANDET Pierre *L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques* p. 50.

²⁷ AUBIN Emmanuel *Droit de la fonction publique territoriale* p. 357.

การป้องกันตนเอง ทั้งนี้รวมถึงการได้รับระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการเตรียมตัวเพื่อชี้แจงแสดงพยานหลักฐานด้วยเช่นกัน

2) การแจ้งสิทธิแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา

ผู้มีอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิที่จะได้รับการเปิดเผยสำนวนการสอบสวนรวมถึงสิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือทนายความหนึ่งคนหรือหลายคนและผู้ถูกกล่าวหาเลือกมาด้วยตนเอง ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 4 ของรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1989

3.1.4 คณะกรรมการพิจารณาวินัยและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

กระบวนการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามในรัฐกฤษฎีกาเลขที่ 89-677 ลงวันที่ 18 กันยายน ค.ศ.1989 ในรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ดังกล่าวบัญญัติถึงองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบการลงโทษทางวินัย องค์กรที่มีอำนาจอุทธรณ์เรื่องวินัยข้าราชการและเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการดำเนินการทางวินัย

1) คณะกรรมการพิจารณาวินัย²⁸

คณะกรรมการวินัยมีลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครอง (Commission Administrative Paritaire - CAP) คณะกรรมการนี้ประกอบไปด้วยตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัวแทนของบรรดาข้าราชการ ในจำนวนที่เท่าเทียมกัน โดยมีตุลาการผู้ซึ่งได้รับจากแต่งตั้งจากประธานศาลปกครองชั้นต้นเป็นประธานคณะกรรมการ และผู้จะเข้าร่วมเป็นกรรมการจะต้องมีตำแหน่งสูงกว่าหรืออย่างน้อยต้องเท่ากับตำแหน่งของข้าราชการที่ถูกกล่าวโทษ

รัฐบัญญัติลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ.1984 ว่าด้วยสถานะของข้าราชการท้องถิ่น มาตรา 90 และมาตราถัดไป กำหนดขั้นตอนวิธีดำเนินการทางวินัยไว้ว่า กระบวนการพิจารณาจะเริ่มจากการที่ผู้มีอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำรายงานข้อเท็จจริงการกระทำ ความผิด พร้อมทั้งบทลงโทษ เสนอคณะกรรมการวินัย จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษจะถูกเรียกมาให้ถ้อยคำ โดยที่ต้องมีหนังสือแจ้งข้าราชการผู้นั้น ไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการ

ในวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการ ผู้ถูกกล่าวหาสามารถเสนอคำแถลงเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ และสามารถมีทนายมาช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณาได้ด้วย ทางด้าน

²⁸ ปียะศาสตร์ ไชว์พันธ์ “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส” *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ* หน้า 5.

ฝ่ายปกครองเองก็มีสิทธิเสนอพยานหลักฐานหรือเรียกพยานบุคคลมานำสืบสนับสนุนข้ออ้างของตน ภายหลังดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้น คณะกรรมการจะประชุมลงมติซึ่งเป็นการประชุมลับ (huis clos) คณะกรรมการอาจมีมติให้ลงโทษและกำหนดชนิดของโทษหรืออาจมีมติไม่ลงโทษก็ได้ และแจ้งมติไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ

ในการประชุมลงมติของคณะกรรมการ หากมีการเสนอโทษแตกต่างกันออกไป ประธานคณะกรรมการจะหยิบยกโทษที่รุนแรงที่สุดให้ที่ประชุมลงมติหากเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการไม่เห็นด้วย ก็ให้พิจารณาบทลงโทษที่มีระดับความรุนแรงต่ำว่าเป็นลำดับลงไป คณะกรรมการอาจมีมติให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปหรือมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอให้ลงโทษตามรายงานเบื้องต้นของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ในกรณีที่คณะกรรมการวินัยเห็นควรลงโทษ ก็สามารถกำหนดโทษสูงกว่าหรือต่ำกว่าที่เสนอมาก็ได้

อย่างไรก็ตาม ก็มีลักษณะพิเศษเฉพาะของระบบข้าราชการท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้มีอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการวินัย ทั้งนี้รวมถึงไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลในการไม่ปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการวินัยด้วยเช่นกัน

2) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ในกรณีขององค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น²⁹ ตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ 1994 กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ระดับจังหวัดหรือระหว่างจังหวัด (un conseil départemental ou interdépartemental de recours) ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในกลุ่มที่ 2, 3 และ 4 คณะกรรมการชุดนี้ประกอบไปด้วยตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัวแทนของบรรดาข้าราชการในจำนวนที่เท่าเทียมกัน โดยมีตุลาการในคดีปกครองผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากประธานศาลปกครองชั้นต้นเป็นประธานคณะกรรมการและสมาชิก ทั้งนี้ในคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องไม่มีคณะกรรมการคนใดเป็นคณะกรรมการพิจารณาวินัยมาก่อน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีความเห็นเป็นเช่นไร ผู้มีอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถออกคำสั่งลงโทษที่สูงกว่าโทษที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีความเห็นได้

²⁹ Guide de procédure: Droit disciplinaire Centre de gestion de la Fonction Publique Territoriale du Nord avril 2011 p.103.

3.2 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาจากหลักการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้ครบถ้วนตามกฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีปกครอง (Exhaustion of administrative remedies) หลักดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายปกครองที่สร้างสภาพบังคับและกำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดระบบควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครอง) ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองทั้งชั้นฝ่ายปกครองและชั้นศาล ซึ่งในต่างประเทศได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการหรือชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการเป็นหลักประกันสิทธิของข้าราชการเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) และตามหลักความยุติธรรม (Equity) ดังนี้

3.2.1 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice)

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดับวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัย ต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือไม่มีอคติและหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ที่ถูกระทบสิทธิคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและหลักการต้องให้เหตุผลจากเจ้าหน้าที่ แนวคิดของกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) นักกฎหมายอังกฤษได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติซึ่งมาจากกฎหมายของพระ (Cannon Law) โดยมีแนวความคิดว่าในสังคมมีกฎเกณฑ์ที่ถูกหรือผิดที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาโดยกฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องมีเหตุผล นักกฎหมายอังกฤษเห็นว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นบ่อเกิดแห่งกฎหมายประการหนึ่ง โดยศาลอังกฤษได้สร้างหลักกฎหมายวิธีพิจารณาขึ้นจากแนวความคิดของกฎหมายตามธรรมชาติซึ่งเรียกว่า “หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ” (Natural Justice) ประกอบด้วย³⁰ หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิหลักการต้องให้เหตุผล

³⁰สุรพันธ์ อรัญนารถ.(2537). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยไม่เป็นธรรมในขั้นตอนก่อนการวินิจฉัยสั่งการ (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง,กรุงเทพฯ. หน้า 131.

1) แนวความคิดหลักของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ³¹

แนวความคิดหลักของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเกาะเกี่ยวกับมาตรา 39 Magna Carta 1215 บัญญัติเป็นภาษาละตินแปลเป็นภาษาอังกฤษใจความว่า “No Freeman shall be taken and imprisoned or desseized or exiled or in any way destroyed, nor will we go upon him nor send upon him, except by the lawful judgement of his peers and by the law of the land” กฎบัตรนี้เป็นผลผลิตจากการแข่งขันอำนาจระหว่างกษัตริย์อังกฤษและขุนนางในสมัยนั้น คำว่า “the law of the land” ในมาตรา 39 Magna Carta 1215 ถูกนำมาใช้ในความหมายเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legallity) ในสมัยตั้งแต่รัฐสภาเริ่มมีอำนาจสูงสุด ซึ่งตรงกับสมัยกษัตริย์ Edward ที่ 3 และ Henry ที่ 4 ขณะนั้นมีกฎหมายจำนวนมากที่ถูกตัดสินให้เป็นโมฆะเนื่องจากขัดกับ Magna Carta ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายพื้นฐาน “The Fundamental Law” ตลอดจนคำพิพากษาของศาลที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักวิธีพิจารณาขัดกับ “the law of the land” มาตรา 39 Magna Carta 1215 ซึ่งถือว่าเป็นบทบัญญัติแรกที่มีลักษณะในการประกันสิทธิและความยุติธรรมของการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ จึงได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติมาในประเทศอังกฤษเป็นเวลาช้านานถือว่าเป็นข้อเรียกร้องสิทธิขั้นต่ำที่ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่จะต้องมีลักษณะหรือทำนองเดียวกันกับวิธีพิจารณาความในชั้นศาลหมายถึงหลักความไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและหลักการรับฟังของผู้ถูกระทบสิทธิ ซึ่งในทางปฏิบัติศาลมักจะอ้างหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและนำมาใช้ในวิธีพิจารณาในชั้นปกครองด้วย ในกรณีที่หลักกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ถูกกำหนดไว้หรือกรณีที่มีช่องว่างในกฎหมายศาลจะอาศัยหลักความยุติธรรมประกอบกับอ้างหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการอุดช่องว่างของกฎหมาย จะเห็นได้ว่าหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้จะจำกัดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในเวลาเดียวกันก็เป็นเครื่องมือในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองไม่เพียงเรื่องดุลพินิจเท่านั้นแต่รวมถึงวิธีพิจารณาด้วยเป็นหลักที่มีผลบังคับให้เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำภายในขอบอำนาจของตน การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้อง

³¹กมลชัย รัตนสกววงศ์.(2535). *หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ศึกษาประวัติความเป็นมาและแนวความคิดทางทฤษฎี* ดุลพินิจ ปีที่ 39 เล่มที่ 5 (กันยายน – ตุลาคม) หน้า 88 – 89.

ไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนวินิจฉัยและต้องรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีความเป็นกลาง ไม่ลำเอียง เพื่อความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของหลักการพิจารณาและการวินิจฉัยด้วย

ส่วนหลักที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิ มีแนวคิดที่ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถรู้ข้อเท็จจริงและมีเหตุผลที่สมบูรณ์อันจะทำให้การวินิจฉัยไม่ถูกต้อง บุคคลที่ถูกระทบสิทธิเป็นผู้รู้ข้อเท็จจริงดีที่สุด จึงจำเป็นต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกระทบสิทธิก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและเป็นการเคารพเหตุผลของบุคคล จึงต้องให้โอกาสผู้ที่ถูกระทบสิทธิได้แสดงความคิดเห็นและรับทราบเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อให้ยอมรับในคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นด้วย

2) ขอบเขตการบังคับใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

ศาลชั้นต้นของประเทศไทยต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการพิจารณาและวินิจฉัยเพราะหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดีมีค่าบังคับเป็นกฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลสูง ซึ่งในสมัยกลางประเทศไทยไม่มีแนวความคิดแบ่งแยกอำนาจ ศาลชั้นต้นจึงทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองด้วย³² เมื่อรัฐสภาต้องการที่จะควบคุมการกระทำหรือการประกอบธุรกิจของประชาชนเรื่องใด รัฐสภาจะตรากฎหมายในเรื่องนั้นๆ โดยให้ศาลชั้นต้นมีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายบางฉบับก็ได้ โดยให้อำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจแก่ศาลชั้นต้นและต่อมาศาลสูงได้ขยายอำนาจตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย³³ และได้วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการพิจารณาและวินิจฉัยกรณีถูกระทบสิทธิของบุคคล เมื่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดูถูกนำมาใช้เป็นหลักวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครอง

ปัจจุบันศาลอังกฤษได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเพื่อประกันสิทธิต่างๆ มากขึ้น เช่น สิทธิในทรัพย์สินของประชาชน หรือกรณีคำวินิจฉัยที่ไล่ข้าราชการออกจากราชการ ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิในตำแหน่งทางราชการมากขึ้น ตลอดจนคุ้มครองประโยชน์หรือความคาดหวังของประชาชนจึงได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้หลักความ

³² D.L. Kier, F.H.Lawson, and D.J Bentley, *Cases in Constitutional Law* 6th ed (Oxford:Oxford University Press) 1972 p.292 อ้างใน มงคล รุ่งสว่าง. (2554). *ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, นนทบุรี. หน้า 20.

³³ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 20.

ยุติธรรมตามธรรมชาติกับคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมากขึ้น ทำให้เห็นได้ว่าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติไม่ได้เกิดจากบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธินั้นมิสิทธิตามกฎหมายหรือไม่ แต่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจวินิจฉัยกรณีที่มีผลกระทบต่อสิทธิและประโยชน์ของประชาชนมากยิ่งขึ้น ดังนั้น วัตถุประสงค์หลักของความยุติธรรมตามธรรมชาติจึงต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิและประโยชน์ของประชาชนอย่างยุติธรรมและอย่างรอบคอบ³⁴

ต่อมาหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้จึงกลายเป็นหลักวิธีพิจารณาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามในกรณีที่มีการวินิจฉัยจะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคล³⁵ อย่างไรก็ตามศาลอังกฤษได้บังคับใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอย่างยืดหยุ่นเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับหน้าที่ที่มีความแตกต่างกันของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยคำนึงถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เนื้อหาของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้จึงได้รับการปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง³⁶

3) เนื้อหาหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

ก. หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือไม่ถือคติในเรื่องที่ดำเนินการ หากเจ้าหน้าที่มีส่วนได้เสียหรือถือคติต่อกรณีที่จะวินิจฉัย ทำให้ขาดคุณสมบัติของการที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยในกรณีหรือประเด็นนั้นๆ เพราะไม่อาจพิจารณาหรือวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง ซึ่งสามารถแบ่งเจ้าหน้าที่ที่ขาดคุณสมบัติในการพิจารณาและวินิจฉัยออกเป็น 2

³⁴ H. W.R.Wade *Administrative law* 3rd ed. oxford:Clarendon Press 1971 p.465 อ้างใน มงคล รุ่งสว่าง. (2554). *ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, นนทบุรี. หน้า 21.

³⁵ T.C. Hartley, and J.A.G.Griffith, *Government and law* 2nd ed. (London : Weidfeld and Nicolson) 1981 p.366 อ้างใน มงคล รุ่งสว่าง. (2554). *ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, นนทบุรี. หน้า 20.

³⁶ S.A.de, Smith, *Constitution and Administrative Law* 3rd ed.(Great Britain : Penguin Book) 1983 p.573.

ประเภท คือ การมีประโยชน์ส่วนได้เสียในผลของคำวินิจฉัยและสถานการณ์ที่ทำให้เห็นว่าอาจจะเกิดอคติ³⁷

ก) การมีประโยชน์ส่วนได้เสียในผลของคำวินิจฉัย

การมีประโยชน์ส่วนได้เสียในผลของคำวินิจฉัยทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจที่จะพิจารณาและวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีประโยชน์ได้เสียจึงขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยในเรื่องนั้นๆ

ข) สถานการณ์ที่ทำให้เห็นว่าอาจจะเกิดอคติ

สถานการณ์ที่ทำให้เห็นว่าอาจจะเกิดอคติมีหลายประการ เช่น ความสัมพันธ์ส่วนตัว ความเป็นญาติพี่น้อง ความเป็นเพื่อน หรือเป็นศัตรู ซึ่งความสัมพันธ์ทางส่วนตัวที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขาดคุณสมบัตินั้น ไม่ได้มีเพียงเท่านั้น ยังมีความสัมพันธ์ในลักษณะอื่นซึ่งอาจทำให้เกิดความลำเอียง อาจทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัย ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่ขัดแย้งและจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัย

ค) ข้อยกเว้นของหลักความไม่มีส่วนได้เสีย

(ก) กรณีมีความจำเป็น

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสียหรือมีอคติเป็นเจ้าหน้าที่คนเดียวหรือทุกคน ซึ่งจำเป็นต้องยินยอมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นหรือคณะนั้นทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัย ทั้งนี้ การบังคับใช้หลักนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย³⁸

(ข) กรณีที่กฎหมายบัญญัติ

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสียมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยหรือได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ที่อาจจะมีอคติเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายกฎหมายบางฉบับได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสียบางประการมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัย โดยกฎหมายเหล่านั้นได้บัญญัติยกเว้นหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่

³⁷ De, Smith, op. cit., 569; C.T.Emery, and B Smith, *Judicial Review:Legal Limit of officer Power* (London:Sweet&Maxwell) 1986 p.238-239.

³⁸ Wade,op. cit.,p.431; Hartley, and J.A.G.Griffith, .op. cit.,p.575.

ฝ่ายปกครอง แต่ศาลอังกฤษจะยอมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสียเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้โดยชัดแจ้งและศาลอังกฤษจะตีความบทบัญญัติที่ยกเว้นโดยเคร่งครัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้³⁹

(ค) กรณีที่ผู้ถูกระทบสิทธิได้ละสิทธิ

การคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสีย บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิมีสิทธิที่จะคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสีย แต่กฎหมายอังกฤษยอมให้บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิละสิทธิในการคัดค้านได้ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสียสามารถพิจารณาและวินิจฉัยต่อไปได้ กรณีที่บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิต้องการคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสีย การใช้สิทธิคัดค้านนั้นต้องกระทำโดยทันทีที่สามารถกระทำได้เมื่อได้รู้ข้อเท็จจริงที่ทำให้มีสิทธิคัดค้าน แต่ถ้าบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิปล่อยให้การพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยไม่คัดค้าน กฎหมายอังกฤษจะถือว่าบุคคลนั้นได้ละสิทธิในการคัดค้าน

ข. หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิ

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงเป็นหลักที่มีความยืดหยุ่นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาและวินิจฉัยประเด็นที่มีบุคคลสองฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง หลักการรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวจะต้องถูกนำมาปฏิบัติอย่างเคร่งครัดกว่ากรณีที่มีบุคคลฝ่ายเดียวเข้ามาเกี่ยวข้องในการพิจารณาและวินิจฉัย กล่าวคือ กรณีที่มีบุคคลสองฝ่ายเกี่ยวข้องในการพิจารณาและวินิจฉัย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายรู้ถึงข้อกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายตลอดจนคำปฏิเสธหรือคำกล่าวแก้ข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่ง การรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งลับหลังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่อาจจะกระทำได้และคู่กรณีฝ่ายหนึ่งจะต้องมีโอกาสซักถามพยานของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ประเด็นที่วินิจฉัยจะประกอบด้วยบุคคลสองฝ่ายหรือฝ่ายเดียวขึ้นอยู่กับกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้⁴⁰

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงนี้ต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติ
ดังนี้

ก) การแจ้งการคำบอกกล่าว

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงเป็นหลักที่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแจ้ง คำบอกกล่าวให้แก่บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิ คำบอกกล่าวนี้จะทำให้บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิได้มีโอกาสเตรียมตัวหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการชี้แจงข้อเท็จจริงแก่เจ้าหน้าที่ฝ่าย

³⁹ Ibid p.428-429.

⁴⁰ Hartley, and J.A.G.Griffith, op. cit.,p.339.

ปกครอง⁴¹ ดังนั้น คำบอกกล่าวจึงต้องแจ้งให้บุคคลถูกระทบสิทธิได้ทราบถึงข้อมูลต่างๆ อย่างเพียงพอ คำบอกกล่าวจะต้องมีความชัดเจนและต้องแจ้งเวลาและสถานที่ที่จะรับฟังข้อเท็จจริงพร้อมทั้งต้องใช้เวลาแก่ผู้ถูกระทบสิทธิเตรียมตัวหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ ซึ่งการแจ้งทางไปรษณีย์แก่ผู้ถูกระทบสิทธิถือว่าเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ถูกระทบสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย

ข) การรับฟังข้อเท็จจริง

การรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกระทบสิทธิ โดยปกติจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิด้วยวาจา แต่บางสถานการณ์การอาจให้บุคคลที่ถูกระทบสิทธิได้ทำหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงก็ถือว่าเป็นการเพียงพอแล้ว แต่ทั้งนี้ จะต้องเปิดโอกาสให้บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิแก้ข้อกล่าวหาหรือให้ข้อเท็จจริงต่างๆ อย่างเพียงพอด้วย ซึ่งผู้ถูกระทบสิทธิอาจจะมีผู้แทนหรืออาจมีทนายความเพื่อดำเนินการพิจารณาแทนได้บางกรณีโดยศาลอังกฤษจะยินยอมให้บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิมีทนายความหรือผู้แทนได้ในกรณีที่สิทธิของบุคคลนั้นจะถูกกระทบอย่างร้ายแรงหรือเมื่อประเด็นที่จะวินิจฉัยมีความยุ่งยากและซับซ้อน

ค) ข้อยกเว้นของหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิ

(ก) กรณีมีกฎหมายบัญญัติยกเว้น

กรณีมีกฎหมายบัญญัติยกเว้นหลักการรับฟังข้อเท็จจริงไว้โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิก่อนวินิจฉัยได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติยกเว้นการรับฟังไว้โดยชัดแจ้ง⁴²

(ข) กรณีต้องพิจารณาและวินิจฉัยโดยรีบด่วน

กรณีต้องพิจารณาและวินิจฉัยโดยรีบด่วนเพื่อรักษาความสงบสุขและรักษาความปลอดภัยของสาธารณชน หรือการวินิจฉัยเพื่อสั่งยึดหรือทำลายพืชหรืออาหารที่เป็นพิษต่อสุขภาพของผู้บริโภค ซึ่งจะต้องทำการวินิจฉัยโดยรีบด่วนหรือสถานการณ์ที่ต้องวินิจฉัยโดยรีบด่วนซึ่งเป็นข้อยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักนี้

(ค) ในกรณีการวินิจฉัยในขั้นเตรียมที่ยังไม่มีผลกระทบสิทธิ

ในกรณีการวินิจฉัยในขั้นเตรียมที่ยังไม่มีผลกระทบสิทธิ แม้ว่าคำวินิจฉัยนั้นจะก่อให้เกิดผลร้ายก็ตามเพราะการพิจารณาและวินิจฉัยในขั้นเตรียมหรือ

⁴¹ D.Foulkes *Administrative Law* 5th ed. (London : Butterworths), 1982 p.228.

⁴² D.C.M.Yardley, *Principle of Administrative Law* (London : Butterworths), 1981 p.102 อ้างใน มงคล รุ่งสว่าง. (2554). *ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี. หน้า 24.

การพิจารณาและวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงมีมูลพอที่จะดำเนินการหรือไม่นั้น บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิมี โอกาสที่จะได้รับทราบข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและมีโอกาสที่จะให้ ข้อเท็จจริงในการพิจารณาที่จะเกิดขึ้นภายหลัง⁴³

ค. หลักการต้องให้เหตุผล

แนวคิดเรื่อง “กฎหมายธรรมชาติ” (Natural Law) จะประกอบด้วย เหตุผลซึ่งมีอยู่แล้วโดยธรรมชาติ จอห์น ล็อก (John Locke) นักปราชญ์ชาวอังกฤษได้กล่าวว่า “รัฐทั้งหลายโดยธรรมชาติย่อมมีกฎแห่งธรรมชาติปกครองอยู่ ซึ่งผูกพันบุคคลทุกคนด้วยเหตุและ ผลอันได้แก่ กฎหมายที่ทำให้มนุษย์มีความเท่าเทียมกันและมีอิสรภาพจะไม่มีใครได้รับอันตรายแก่ ชีวิต แก่เสรีภาพ หรือแก่ทรัพย์สินจากบุคคลอื่น”⁴⁴ ซึ่งนับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ทฤษฎีกฎหมาย ธรรมชาติจึงมีส่วนสำคัญในการก่อตั้งหลักแห่งสิทธิและเสรีภาพ ก่อให้เกิดการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองด้วยเหตุผลและความถูกต้องชอบธรรม ตรงตามหลักการของ ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ

กฎหมายประกอบด้วยหลักเกณฑ์และเหตุผล มิได้ขึ้นอยู่กับความ อำเภอใจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จึงควรดำเนินการตามที่กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ มิใช่ให้ ผู้บังคับบัญชาดำเนินการไปตามอำเภอใจหรือตามที่เห็นสมควรเพราะนอกจากไม่เป็นไปตามหลัก ความยุติธรรมตามธรรมชาติแล้วอาจดำเนินการโดยปราศจากเหตุผลที่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม เหตุผลจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการพิจารณาและวินิจฉัย สิ่งใดที่มีเหตุผลย่อมเป็นสิ่งทีบุคคลทั่วไป ยอมรับ ดังนั้น เหตุผลที่ดีจะประกอบด้วยเหตุผลที่ต้องชัดเจน ไม่เคลือบคลุม ต้องใช้ภาษาที่ถูกต้อง เหตุผลสอดคล้องกันและเหตุผลต้องไม่ขัดกับสามัญสำนึก⁴⁵

ก) หลักการวินิจฉัย

ในการวินิจฉัยไม่ใช่เพียงการพิเคราะห์หาเหตุผลหรือวินิจฉัย เหตุผลตามตรรกวิทยาเท่านั้น แต่จะต้องประกอบด้วยหลักกฎหมาย ความคิดเห็น และแนวความคิด ที่ชัดเจน

ข) เหตุผลในการวินิจฉัย

ในการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้สติปัญญา ปฏิภาณไหวพริบในการให้เหตุผลทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ต้องยกเหตุผลมาปรับให้ถูกต้อง และสมเหตุสมผลอย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะในการ

⁴³ Foulkes, op. cit., p.238.

⁴⁴ วิษณุ วัฒนกุล (2549). การใช้เหตุผลทางกฎหมาย กรุงเทพมหานคร นิติบรรณาการ หน้า 38.

⁴⁵ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 67.

วินิจฉัยประเด็นข้อกฎหมายต้องอ้างด้วยทฤษฎีหรือตัวอย่างที่เป็นแบบอย่าง หรือหลักเกณฑ์ของกฎหมายอ้างอิงไว้ด้วยเสมอ ทั้งนี้เพื่อให้คู่กรณีทราบเหตุผลแพ้ชนะว่าเป็นเพราะเหตุใด ซึ่งจะช่วยให้คู่กรณีมีความเลื่อมใส เชื่อถือและเป็นบรรทัดฐานต่อไป เหตุผลในการวินิจฉัยก็ต้องพิจารณาทั้งรูปแบบและเนื้อหาแห่งเหตุผล ในส่วนของรูปแบบ เช่น ใช้ภาษาถูกต้อง สละสลวย ในส่วนของเนื้อหา เช่น จะต้องชัดเจน ไม่เคลือบคลุม สอดคล้องกัน และไม่ขัดต่อสามัญสำนึก ซึ่งประกอบด้วย

(ก) เหตุผลในการวินิจฉัย

จะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ให้เห็นประจักษ์แล้ว

(ข) เหตุผลในการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่

การให้เหตุผลจะต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่มีอคติหรือความลำเอียง

(ค) การวินิจฉัยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่เป็น

แบบอย่าง

4) ประเทศที่ใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการดำเนินการทางวินัย

ข้าราชการ

ก. กฎหมายประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่เริ่มใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) คำพิพากษาของศาลถือเป็นกฎหมายและเป็นที่มาประการหนึ่งของกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นของฝ่ายปกครองซึ่งจะพบหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) โดยวินิจฉัยว่า “it must do its best to act Justly and to reach just ends by just means”⁴⁶ โดยหลักกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นของฝ่ายปกครองของประเทศอังกฤษมีเนื้อหาและขอบเขต ดังนี้⁴⁷

ก) หลักการรับฟัง

ในกรณีที่การกระทำของฝ่ายปกครองไปกระทบถึงสิทธิ เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของประชาชน ผู้ถูกกระทบสิทธิจะต้องมีโอกาสที่จะแสดงหลักฐานและความคิดเห็นโต้แย้งข้อเท็จจริง เมื่อผู้ถูกกระทบสิทธิได้รับโอกาสดังกล่าว “อย่างถูกต้อง” แล้วถือว่าเป็นการเพียงพอในการปฏิบัติตามหลักการรับฟัง

⁴⁶กมลชัย รัตนสกาววงศ์ หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ศึกษาประวัติความเป็นมาและแนวความคิดทางทฤษฎี หน้า 87.

⁴⁷“เรื่องเดียวกัน” หน้า 92 – 94.

ข) **หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินเรื่องหรือวินิจฉัย**

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีผลประโยชน์ส่วนตัวในทางเศรษฐกิจถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการโดยตนมีส่วนได้เสียในเรื่องความเป็นปึกแผ่นหรือมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับผู้ยื่นคำร้องนำไปสู่ความมีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาเช่นกัน

ค) **หลักหน้าที่ในการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง**

หลักการให้เหตุผลนี้มีความสำคัญ 2 ประการใหญ่ๆ คือ ประการแรกในการพิจารณาทางด้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัยประการที่สอง ในการพิจารณาด้านผู้ถูกระทบสิทธิที่สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ได้ โดยอาศัยเหตุผลของเจ้าหน้าที่เป็นพื้นฐานในการโต้แย้งสิทธิในชั้นอุทธรณ์

ข. **กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา**

หลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ หลักการรับฟังและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องมาจาก “due process of law” ซึ่งกำเนิดมาจากมาตรา 39 แห่ง Magna Carta 1215 ของประเทศอังกฤษทำนองเดียวกันกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติซึ่งหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา หากรัฐจะออกกฎหมายหรือปฏิบัติการเกี่ยวกับประชาชนอเมริกา รัฐต้องแจ้งให้ประชาชนทราบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน ซึ่งคำวินิจฉัยของรัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาที่ถูกต้องและกระฉับกระเฉง ประกอบด้วย

ก) **หลักการรับฟัง**

หลักการรับฟังเป็นหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติที่เก่าแก่ตั้งแต่สมัยโรมันและถือปฏิบัติมาในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศแม่ของกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณีพร้อมกับหลัก “due process of law” ได้ถูกนำมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา หลัก “due process of law” เรียกร้องให้มีการรับฟังจากผู้ถูกระทบสิทธิ

ข) **หลักความไม่มีส่วนได้เสีย**

การรับฟังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ทั้งหลักการรับฟังและหลักความไม่มีส่วนได้เสียเป็นเหตุที่สำคัญที่สุดของหลักกฎหมายวิธีพิจารณา หลัก “due process of law” แม้ว่าตัวบทกฎหมายจะไม่ได้บัญญัติไว้ก็ตามแต่ศาลสหรัฐอเมริกามีความเห็นว่าการใช้กฎหมายทั้งสองย่อมขึ้นอยู่กับกาลเวลา สถานที่ และสภาพแวดล้อม

ค. กฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ประเทศเยอรมันใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นหลักประกันสิทธิและคุ้มครองประชาชน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเป็นมาตรการส่งเสริมให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามหลักนิติรัฐ ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย สอดคล้องกับบทบัญญัติทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการป้องกันสิทธิตนเองต่อการใช้อำนาจอรัฐมีหลักสำคัญภายใต้การเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นมาตรการให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยโดยประกอบด้วย

ก) หลักความไม่มีส่วนได้เสีย

การควบคุมและพิจารณาโดยเปิดเผยจะเป็นมาตรการที่เหมาะสม และเป็นหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบเรื่องนั้นๆ ไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวเพราะถ้าหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเรื่องอย่างมีอคติหรือไม่เป็นกลางแล้วสาธารณชนจะต้องมีปฏิกริยาในทางลบต่อการวินิจฉัยอย่างแน่นอน

ข) หลักการรับฟังผู้เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติโดยรับฟังก่อนวินิจฉัยโดยให้โอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายด้วยสิ่งนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อระบอบประชาธิปไตย

ค) หลักการต้องให้เหตุผล

การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลประกอบภายใต้หลักประชาธิปไตยเพื่อให้เกิดการไตร่ตรองความถูกต้องและเหตุผลของการวินิจฉัยสั่งการได้ข้อสรุปและเหตุผลประกอบการวินิจฉัยช่วยให้เกิดความชอบธรรม ความชอบด้วยกฎหมายและการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยด้วย⁴⁸

ง. กฎหมายประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสรับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ โดยนำไปใช้ในรูปหลักกฎหมายทั่วไป (General Principle of Law) มีบทบัญญัติที่ 65

⁴⁸ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 132 – 133.

ของกฎหมายลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1905 ให้ข้าราชการมีสิทธิได้รับแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียด ก่อนสอบสวน ก่อนที่จะวินิจฉัยลงโทษ ประกอบด้วยหลักสำคัญ 2 ประการ คือ

ก) *หลักปราศจากความลำเอียง*

หลักนี้บังคับให้องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ต้องวินิจฉัยชี้ขาดด้วยความเที่ยงธรรม ไม่ลำเอียง ถ้าผู้ได้รับผลจากคำวินิจฉัยเห็นว่าผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เที่ยงธรรมหรือลำเอียงสามารถหยิบยกขึ้นคัดค้านได้ ซึ่งประเทศฝรั่งเศสได้นำหลักการคัดค้านผู้พิพากษา ในกระบวนการพิจารณาของศาลมาใช้ในการพิจารณาของฝ่ายปกครองด้วย ทั้งนี้ เพื่อประกันความเป็นอิสระและปราศจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณา

ข) *หลักการโต้แย้งคัดค้าน*

เป็นหลักประกันสิทธิแก่บุคคลที่อาจจะถูกกระทบสิทธิจากผลของคำสั่งหรือคำวินิจฉัยจากองค์กรของรัฐ มีสิทธิที่จะป้องกันตนเอง โดยเฉพาะคำวินิจฉัยที่มีผลลงโทษด้วยแล้ว บุคคลผู้นั้นมีสิทธิโต้แย้งคัดค้าน โดยระบุการกระทำที่กล่าวหาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดและข้อเท็จจริง ซึ่งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้ทราบข้อกล่าวหาและข้อเท็จจริง และมีสิทธิที่จะได้รับทราบพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเพื่อต่อสู้และแก้ข้อกล่าวหาอย่างเต็มที่ มีสิทธิให้การด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร มีสิทธิตั้งตัวแทนเพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของตน มีสิทธินำพยานบุคคลหรือพยานเอกสารเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหา และอาจมีทนายช่วยเหลือคดีได้

3.2.1 *หลักความยุติธรรม (Equity)*

ความยุติธรรม คือ ความถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย ความถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง ความเท่าเทียมกัน ไม่มีอภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษแก่บุคคลใดๆ และความรวดเร็วในการทำให้เกิดความถูกต้อง สิ่งเหล่านี้คือส่วนหนึ่งของความยุติธรรม⁴⁹ ประกอบด้วย 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1) *หลักความได้สัดส่วน (Proportion)*

หลักความได้สัดส่วนคือ การพิจารณาตามตัวบทกฎหมายว่าการกระทำผิดอย่างใดถือว่าเป็นความผิดวินัยฐานใด โดยพิจารณาองค์ประกอบของกฎหมายว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดก็ไม่ถือว่าเป็นความผิด ถ้าครบองค์ประกอบความผิดก็ปรับบทความผิดไปตามมาตรานั้น และลงโทษไปตามความผิดนั้น

⁴⁹ สุทธาทิพย์ นาคาบดี การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน หน้า 75 -82.

2) หลักมโนธรรม (Morality)

การใช้วิจารณญาณอย่างรอบคอบโดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องเหมาะสมควมามีเหตุผลที่ควรจะเป็นในสถานการณ์นั้นๆ โดยอาศัยข้อเท็จจริงและพยานแวดล้อมประกอบการพิจารณาให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรมตามความเป็นจริงและตามเหตุผลที่ควรจะเป็น การพิจารณาความผิดไม่คำนึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงความยุติธรรมด้วย คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงเรื่องนั้นๆ ว่าเป็นอย่างไร พิจารณาความผิดไปตามสภาพความเป็นจริง

3) หลักความเป็นธรรม (Fairness)

เป็นหลักใช้ประกอบในการพิจารณาอุทธรณ์เช่นเดียวกับหลักมโนธรรม เมื่อมีการกระทำผิด ผู้กระทำควรได้รับโทษอย่างเสมอหน้ากันที่มีลักษณะและพฤติการณ์คล้ายคลึงกัน โดยไม่มีการยกเว้นและเลือกที่รักมักที่ชัง ในทางตรงกันข้าม ถ้าเป็นความผิดอย่างเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในพฤติการณ์และ เหตุผลของการกระทำ ระดับโทษที่ได้รับย่อมจะแตกต่างกัน โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริง หรือเหตุผลซึ่งอาจใช้ดุลพินิจวางโทษหนักเบาแตกต่างกันตามควรกรณี โดยนำเหตุผลบางประการมาประกอบการพิจารณา

ก. ลักษณะของการกระทำผิด

ลักษณะของการกระทำผิดในความผิดอย่างเดียวกันบางพฤติการณ์ หรือลักษณะแห่งการกระทำเป็นการกระทำผิดโดยจงใจหรือเป็นนิสัยจะต้องวางโทษหนัก แต่บางกรณี พฤติการณ์หรือลักษณะแห่งการกระทำผิดเป็นการกระทำโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์อาจพิจารณาโทษสถานเบาลดหลั่นตามควรแก่กรณี

ข. ผลแห่งการกระทำผิด

ความผิดอย่างเดียวกันอาจต้องวางโทษต่างกันเพราะผลแห่งการกระทำ ความผิดทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือแก่ชื่อเสียงของข้าราชการมากน้อยต่างกัน

ค. คุณความดี

ความผิดอย่างเดียวกันผู้ที่มิประพฤติการทำงานที่ดีไม่เคยกระทำความผิดมาก่อนอาจได้รับโทษที่น้อยกว่าผู้ที่เคยกระทำความผิดมาก่อนหรือผู้ที่พยายามแก้ไขหรือบรรเทาผลร้ายอาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ที่ไม่ได้พยายามทำผิดเช่นนั้น

ง. การให้โอกาสแก้ไขความประพฤติ

กรณีถ้าเป็นความผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรงอาจให้โอกาสแก่ผู้กระทำผิดที่จะแก้ไขความประพฤติอีกครั้ง โดยอาจวางโทษสถานเบาเพียงภาคทัณฑ์หรือถ้าเป็นความผิด

เล็กน้อยอาจคงโทษให้ว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ แต่สำหรับคนที่เคยกระทำผิดเช่นนั้นมาแล้วจะต้องลงโทษหนักกว่า

จ. เหตุเบื้องหลังการกระทำผิด

การกระทำผิดเพราะความจำเป็นบังคับหรือถูกยั่วโทสะ อาจได้รับโทษน้อยกว่าการกระทำผิดโดยสันดานชั่วร้าย บางกรณีการกระทำผิดอาจเกิดขึ้นเพราะโรครจิต ซึ่งต้องใช้การรักษามากกว่าการลงโทษ

ฉ. สภาพของผู้กระทำผิด

ในความผิดอย่างเดียวกันอาจกำหนดโทษต่างกันตามสภาพของผู้กระทำผิด ซึ่งอาจต้องพิจารณาโดยคำนึงถึง เพศ อายุ ตัว อายุราชการ การศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ และสภาพทางส่วนตัวอื่นๆ ของผู้กระทำผิดจากเหตุดังกล่าวแนวคิดที่ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้นำมาประกอบการใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักเหตุผลต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้การใช้ดุลพินิจของผู้พิจารณาอุทธรณ์มีความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น

4) หลักความรวดเร็ว (Promptness)

ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยย่อมทำให้สิทธิต่างๆ เสียไป รวมทั้งชื่อเสียง ขวัญ กำลังใจ ดังนั้น หากการพิจารณาอุทธรณ์ได้กระทำโดยความรวดเร็วย่อมจะเป็นการเยียวยาให้ผู้ที่ถูกกระทบสิทธินั้นได้ถ้าปรากฏว่าผู้นั้นไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกลงโทษก็จะได้รับสิทธิประโยชน์และชื่อเสียงกลับคืนมาโดยเร็ว หากกระทำผิดจริงในกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกจากราชการกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็จะได้รับบำเหน็จบำนาญตามสิทธิซึ่งกฎหมายบัญญัติให้สิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนลาออกจากราชการ เป็นต้น หลักความรวดเร็วยังเป็นประโยชน์ในการพิจารณาในแง่ของพยานหลักฐานอีกด้วย

จากแนวคิดที่นำเสนอมานั้นสามารถประมวลหรือสรุปได้ว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย มีความสัมพันธ์กับการดำเนินการทางวินัยหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการอุทธรณ์มาจากหลักการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่ผู้ถูกคำสั่งลงโทษ โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจสั่งลงโทษหรือฝ่ายปกครองจะต้องมีดุลภาพ หรือหลักประกันให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกคำสั่งลงโทษหรือได้รับผลจากคำสั่งลงโทษในชั้นของฝ่ายปกครองเพราะคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะต้องมีความชอบด้วยขั้นตอน ชอบด้วยหลักกฎหมายทั้งก่อนออกคำสั่งและหลังออกคำสั่งลงโทษไปแล้ว ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นหลักประกันสิทธิอีกชั้นหนึ่งของผู้ถูกลงโทษทางวินัยว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากการอุทธรณ์เพื่อให้มีการทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยมีหลักการพื้นฐานที่ต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติและหลักความยุติธรรม เป็นหลักพื้นฐานซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่

ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัย ซึ่งหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติ ประกอบด้วย หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกระทบสิทธิ และหลักการต้องให้เหตุผล ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานที่ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายทั้ง Common-law เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ได้นำมาใช้ในกระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการหรือแม้ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil-law เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือ ประเทศฝรั่งเศส ก็นำหลักดังกล่าวมาใช้เช่นกัน นอกจากนี้ยังมีหลักความยุติธรรมที่ประเทศไทยเรานำมาใช้ในกระบวนการดำเนินการทางวินัย ในการพิจารณาวินิจฉัย ในการออกคำสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์ ซึ่งประกอบด้วย หลักความได้สัดส่วน หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม และหลักความรวดเร็ว ซึ่งในการพิจารณาว่าระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานเทศบาลที่ให้อำนาจคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวอยู่ในปัจจุบัน นั้นสามารถสร้างหลักประกันให้กับพนักงานเทศบาลได้ว่าจะอำนวยความสะดวกความยุติธรรมให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงหรือไม่ จึงจำเป็นจะต้องศึกษากฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของพนักงานเทศบาลว่าเป็นอย่างไรต่อไป



บทที่ 3

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล

ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 116 ตอน 120 ก วันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ในมาตรา 3 ได้กำหนดความหมายของคำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ไว้ว่าหมายถึง องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

ส่วนคำว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายถึง ข้าราชการองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง นอกจากนี้ คำว่าพนักงานส่วนท้องถิ่น ยังมีความหมายสอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2544 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 118 ตอนพิเศษ 62 ง ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2544 ซึ่งให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และข้อ 18 ของประกาศฉบับดังกล่าวยังมีคำว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” ซึ่งหมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี ประธานกรรมการบริหารองค์กรบริหารส่วนตำบล หรือนายกเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง มาตรา 23 วรรคหก มาตรา 25 วรรคเจ็ด และมาตรา 28 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2544 ได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไว้ ดังนี้

“ข้อ 21 พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องรักษาวินัยตามที่กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติ โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ

ข้อห้ามและข้อปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีมาตรฐานเดียวกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน” และ

“ข้อ 23 พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัย ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย จักต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษ ทั้งนี้ การลงโทษทางวินัยให้มีมาตรฐานเดียวกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน”

จากข้อกำหนดขององค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติ ในมาตรฐานกลางดังกล่าว คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล จึงได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ และมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โดยนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 กฎ ก.พ. และระเบียบ ก.พ. ที่เกี่ยวข้องมา กำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไป เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสำหรับใช้บังคับกับพนักงานส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้เข้าใจถึงระบบของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลอย่างแท้จริงจะได้ศึกษาถึงองค์ที่เกี่ยวเนื่องกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย กระบวนการดำเนินการทางวินัย กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการประเภทต่างๆ เป็นลำดับต่อไป

1. องค์การที่เกี่ยวเนื่องกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การที่เกี่ยวเนื่องกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงจะได้นำเสนอถึงโครงสร้างขององค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด และคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการให้ความเห็นชอบการลงโทษทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

1.1 คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 มาตรา 23 และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ดังต่อไปนี้

1.1.1 คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง ให้มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน
- 2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวนสามคนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้
- 3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนสี่คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน
- 4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.1.2 คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด

เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกัน คณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน
- 2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวนห้าคนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้
- 3) ผู้แทนเทศบาลจำนวนหกคน ดังนี้
 - ก. ประธานสภาเทศบาล ซึ่งประธานสภาเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน
 - ข. นายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน
 - ค. ผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

1.1.3 คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลระดับจังหวัด

องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกันคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

1) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวนแปดคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนเก้าคน ดังนี้

ก. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

ข. ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวนสามคน

ค. ผู้แทนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ

1.2.1 การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ

หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด กำหนดไว้ในข้อ 70 วรรคสี่ แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และ

เงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการจากบุคคลดังต่อไปนี้

1) รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดที่เห็นสมควร
2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด

3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ของแต่ละประเภท ได้แก่ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล) ในจังหวัดซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

4) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ด้านการบริหารงานบุคคล หรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ ให้มีกรรมการตาม (1) และ (2) ฝ่ายหนึ่ง กรรมการตาม (3) ฝ่ายหนึ่ง และกรรมการตาม (4) ฝ่ายหนึ่ง จำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน

หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดกำหนด

1.2.2 หน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ

คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการมีหน้าที่พิจารณากลับกรองผลการดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอไปยังคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเพื่อขอมติในการลงโทษทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดได้รับเรื่องการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่นจากผู้บริหารท้องถิ่นแล้วต้องส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการพิจารณาเพื่อทำความเห็น หากคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นประการใดก็ให้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นไปยังคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด และเมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีความเห็นเป็นประการใดก็ให้ผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

1.3 คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด กำหนดไว้ในข้อ 70 และข้อ 114 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

1.3.1 การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ เพื่อทำความเห็นเสนอคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดในเรื่องที่มีการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

- 1) รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดที่เห็นสมควร
- 2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด
- 3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ของแต่ละประเภท ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล) ในจังหวัดซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- 4) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ด้านการบริหารงานบุคคล หรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ให้มีกรรมการตาม (1) และ (2) ฝ่ายหนึ่ง กรรมการตาม (3) ฝ่ายหนึ่ง และกรรมการตาม (4) ฝ่ายหนึ่ง จำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน

หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดกำหนด

1.3.2 การคัดค้านอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด กำหนดไว้ในข้อ 121 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ว่าผู้อุทธรณ์มีสิทธิคัดค้านอนุกรรมการ รองประธานอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้พิจารณาอุทธรณ์ ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- 1) ู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ
- 2) มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ
- 3) มีสาเหตุโกรธเคืองผู้อุทธรณ์
- 4) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือเป็นคู่สมรส

บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ

การคัดค้านอนุกรรมการ รองประธานอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ผู้พิจารณาอุทธรณ์นั้นต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสืออุทธรณ์ หรือแจ้งเพิ่มเติมเป็นหนังสือก่อนที่คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด แล้วแต่กรณี เริ่มพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อมีเหตุหรือมีการคัดค้านอนุกรรมการ รองประธานอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดผู้นั้น จะถอนตัวไม่ร่วมพิจารณาอุทธรณ์นั้นก็ได้ ถ้าผู้ถูกคัดค้านนั้นมิได้ขอลงตัว ให้ประธานอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือประธานกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี พิจารณาข้อเท็จจริงที่คัดค้าน หากเห็นว่าข้อเท็จจริงนั้นน่าเชื่อถือให้แจ้งผู้ถูกคัดค้านนั้นทราบ และมีให้ร่วมพิจารณาอุทธรณ์นั้น เว้นแต่ประธานอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์หรือประธานกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น พิจารณาเห็นว่าทำให้ผู้ถูกคัดค้านนั้นร่วมพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่า เพราะจะทำให้ได้ความจริงและเป็นธรรม จะอนุญาตให้ผู้ถูกคัดค้านนั้นร่วมพิจารณาอุทธรณ์นั้นก็ได้

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัตินั้นพนักงานส่วนท้องถิ่นก็มิได้ใช้สิทธิในการคัดค้านคณะอนุกรรมการหรือคณะกรรมการที่พิจารณาผลการดำเนินการทางวินัยหรือพิจารณาอุทธรณ์ที่มีลักษณะต้องห้ามในชั้นนี้ แต่ได้ยกประเด็นความไม่เป็นกลางและความมีส่วนได้เสียของคณะกรรมการไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายหลังจากถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและอุทธรณ์ไม่เป็นผลแล้วเนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่าการทำหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดบางรายได้มีส่วนร่วมในการทำหน้าที่เพื่อพิจารณาเรื่องของพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งในการพิจารณาเสนอความเห็น การพิจารณาเห็นชอบให้สั่งลงโทษ และการวินิจฉัยยกอุทธรณ์รวมทั้งการให้ข้อมูล ความเห็น หรือการดำเนินการใดๆ ในที่ประชุมในลักษณะที่เป็นการปกป้องความเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการที่ตนเองเคยทำหน้าที่มาก่อน อันทำให้เกิดผลในทางลบต่อพนักงานส่วนท้องถิ่น อันจะถือเป็นการ

พิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการที่มีเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการ ซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือมีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในทางเนื้อหาหรือโดยสภาพภายในของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง อันเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบ ตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งนำมาบังคับใช้ตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

2. การดำเนินการทางวินัยพนักงานเทศบาล

การดำเนินการทางวินัยพนักงานเทศบาลหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการทั้งหลายที่กระทำเป็นวิธีการตามกฎหมายตามมาตรฐานทั่วไป หรือตามหลักเกณฑ์เมื่อพนักงานส่วนท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งได้แก่ การสืบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวน การให้พักราชการ และการให้ออกจากราชการไว้ก่อนการพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ และการลงโทษ⁵⁰ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ความจริงว่าผู้ถูกกล่าวหา ได้กระทำความผิดในกรณีใดหรือไม่ให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามกระบวนการทางนิติธรรม ให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษและไม่ให้ลงโทษผู้ไม่มีความผิด ให้การลงโทษเป็นไปโดยเหมาะสมกับความผิดและเพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยสุจริต

ขั้นตอนต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เริ่มตั้งแต่มีกรณีกล่าวหาว่าพนักงานเทศบาลผู้ใดกระทำผิดวินัย ไปจนถึงการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 4 ขั้นตอนหลักด้วยกัน คือ ขั้นตอนก่อนการสอบสวนวินัย ขั้นตอนในการสอบสวนวินัย ขั้นตอนในการพิจารณาความผิดและโทษทางวินัย และขั้นตอนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ดังนี้

2.1 ขั้นตอนก่อนสอบสวนทางวินัย

ในขั้นตอนก่อนสอบสวนทางวินัยนี้ กฎหมายให้อำนาจผู้บังคับบัญชาเพียงสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลตามที่มีการกล่าวหาหรือตามที่ถูกสงสัยหรือไม่อย่างไร ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลตามที่ถูกกล่าวหาหรือตามที่ถูกสงสัยเรื่องก็จะยุติลง แต่ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลตามที่ถูกกล่าวหาหรือถูกสงสัย ก็จะดำเนินการทางวินัยต่อไป

⁵⁰ สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น หน้า 25.

หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด กำหนดไว้ในข้อ 20 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ว่าเมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที แต่กรณีมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัว ผู้กล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บริหารท้องถิ่นรับดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้ แต่ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที

2.2 ขั้นตอนในการสอบสวนทางวินัย

การสอบสวนทางวินัย⁵¹ เป็นขั้นตอนที่ผู้บังคับบัญชาได้สืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นมาแล้วว่า กรณีมีมูลตามที่ถูกกล่าวหาหรือตามที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย

2.2.1 กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดกำหนดไว้ในข้อ 24 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ว่า ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการสอบสวนตามที่ผู้บริหารท้องถิ่นเห็นสมควร

2.2.2 กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดกำหนดไว้ในข้อ 24 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

⁵¹ วิธีการสอบสวนทางวินัยนั้นไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือแม้แต่มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ แต่ตามมาตรา 2 (11) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้ให้คำนิยามของ “การสอบสวน” ว่าหมายความถึง “การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ”

ว่าถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน

2.3 ขั้นตอนในการพิจารณาความผิดและโทษทางวินัย

การพิจารณาความผิดและโทษทางวินัยนี้เป็นกรณีภายหลังจากการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนได้เสร็จสิ้นแล้ว หรือเป็นกรณีที่ไม่ต้องสอบสวนทางวินัยเนื่องจากเป็นเรื่องที่ความผิดปรากฏชัดแจ้ง หรือเป็นเรื่องที่ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย โดยการพิจารณาความผิดนั้นเป็นการพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ส่วนการพิจารณาโทษทางวินัยเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องจากการพิจารณาที่ได้ความแล้วว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดวินัยอย่างไรร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ในขั้นตอนนี้จึงพิจารณาแต่เพียงว่าผู้ถูกกล่าวหาพึงได้รับโทษทางวินัยในสถานใด กล่าวคือ หากเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ โทษ ปลดออก หรือไล่ออก แต่หากเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ โทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน

2.3.1 อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในการพิจารณาความผิดและโทษทางวินัย

หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดกำหนดไว้ในข้อ 69 และข้อ 70 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ทั้งกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้อำนาจในการพิจารณาความผิดและโทษทางวินัยเป็นของผู้บริหารท้องถิ่น จึงกล่าวได้ว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณาความผิดและโทษทางวินัยได้โดยอิสระ

2.3.2 การพิจารณาความผิดและโทษทางวินัย กรณี ป.ป.ช. มีมูลความผิด

ในการพิจารณาความผิดและโทษทางวินัยกรณีที่ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัยนั้น ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ ป.ป.ช. ได้มีมติ ดังนั้น หาก ป.ป.ช. มีมติว่าการกระทำใดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาความผิดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างไปจากมติดังกล่าวได้เลย

ในขั้นตอนนี้หาก ป.ป.ช. มีมติว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บริหารท้องถิ่นคงมีอำนาจในการพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาควรได้รับโทษสถานใด ระหว่าง ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน เท่านั้น และหาก ป.ป.ช. มีมติว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บริหารท้องถิ่นก็มีอำนาจเพียงพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาควรได้รับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงสถานใด ระหว่าง ปลดออก หรือ ไล่ออก เท่านั้น

2.4 ขั้นตอนในการลงโทษทางวินัย

สำหรับขั้นตอนในการลงโทษทางวินัยนี้สามารถแยกพิจารณาได้ 3 กรณีด้วยกัน คือ ผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัย หลักเกณฑ์การลงโทษทางวินัย และการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

2.4.1 ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย

ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัดกำหนดไว้ใน ข้อ 69 และ ข้อ 70 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัย ดังนี้

1) กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้อำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัยเป็นของผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ในสถาน โทษและอัตราโทษ ดังนี้

ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินร้อยละห้า และเป็นเวลาไม่เกินสามเดือน หรือ ลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินหนึ่งขั้น

ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินร้อยละห้า และเป็นเวลาไม่เกินสองเดือน

ผู้อำนวยการสำนักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินร้อยละห้า และเป็นเวลาไม่เกินหนึ่งเดือน

หัวหน้าสำนักปลัด หรือผู้อำนวยการกองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์

2) กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง อำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัยเป็นของผู้บริหารท้องถิ่น เท่านั้น

2.4.2 หลักเกณฑ์การลงโทษทางวินัย

ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดกำหนดไว้ในข้อ 69 และ ข้อ 70 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษทางวินัย ดังนี้

1) กรณีพนักงานส่วนท้องถิ่นกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บริหารท้องถิ่นสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษให้ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

2) กรณีพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บริหารท้องถิ่นสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลงโทษต่ำกว่าปลดออก ทั้งนี้ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณีเห็นว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัย และการให้ออกจากราชการ ซึ่งผู้นั้นสังกัดอยู่พิจารณาทำความเห็นเสนอ และเมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บริหารท้องถิ่นสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

2.4.3 การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัดกำหนดไว้ใน ข้อ 71 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ว่าการลงโทษทางวินัยให้ทำเป็นคำสั่ง และในคำสั่งให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามข้อใด กรณีมีการลดหย่อนโทษให้ระบุไว้ในคำสั่งลงโทษด้วยว่ากรณีความผิดนั้น ผู้กระทำผิดควรได้รับโทษในระดับใด มีเหตุอันควรลดโทษอย่างไร และเมื่อลดหย่อนโทษแล้วให้รับโทษสถานใด ตลอดจนให้ระบุสิทธิในการอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งด้วย

3. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นกระบวนการของการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมที่สำคัญประการหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังทำให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาคำเนิการสั่งลงโทษ เนื่องจากการอุทธรณ์ถือเป็นกระบวนการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยหรือสั่งลงโทษต้องใช้ความระมัดระวังในการสั่งลงโทษหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุม ตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยโดยคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เหตุผลเพราะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของพนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือองค์กรที่ดำเนินการพิจารณาทางปกครองจะต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายกลาง คือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁵² ด้วย ดังนั้นภายหลังจากมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสมของคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้โดยในกรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนี้ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณีด้วยกัน คือ อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ และวิธีการอุทธรณ์ ดังต่อไปนี้

3.1 อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์

หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดกำหนดไว้ใน ข้อ 114 และ ข้อ 115 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไข

⁵² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539) มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้... “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

3.1.1 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ทำความเห็นเพื่อเสนอคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บริหารท้องถิ่นสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น แล้วแจ้งผู้อุทธรณ์ และรายงานคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษาวิจัย การให้คำปรึกษา แนะนำ ชี้แจง และเพื่อให้มีการดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสม และจะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้

3.1.2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ทำความเห็นเพื่อเสนอคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บริหารท้องถิ่นสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น แล้วแจ้งผู้อุทธรณ์ และรายงานคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษาวิจัย การให้คำปรึกษา แนะนำ ชี้แจง และเพื่อให้มีการดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสม และจะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้

หากผู้อุทธรณ์เห็นว่ามติของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดดังกล่าวขัดแย้งกับมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย หรือมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ ให้มีสิทธิร้องต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับชาติเพื่อดำเนินการตามมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542⁵³

⁵³ มาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญว่า ในกรณีที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดแห่งใดกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลหรือมีมติใดๆ ขัดแย้งกับมาตรฐานทั่วไป ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับชาติแจ้งให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดแห่งนั้นดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ถ้าคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดไม่ดำเนินการแก้ไขภายในเวลาอันสมควรหรือการดำเนินการของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับชาติมีอำนาจสั่งระงับการใช้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลหรือเพิกถอนมตินั้นได้

3.2 หลักเกณฑ์การอุทธรณ์

หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดกำหนดไว้ใน ข้อ 113 ข้อ 119 ข้อ 121 ข้อ 122 ข้อ 123 และข้อ 127 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่นไว้ดังต่อไปนี้

3.2.1 ระยะเวลาในการอุทธรณ์

พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัย ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาอุทธรณ์ ให้ถือว่าวันที่ผู้ถูกลงโทษลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นวันทราบคำสั่ง

3.2.2 เงื่อนไขในการอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นให้อุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนมิได้ การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือแสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลในการอุทธรณ์ให้เห็นว่าได้ถูกลงโทษโดยไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นธรรมอย่างไร และลงลายมือชื่อและที่อยู่ของผู้อุทธรณ์

3.2.3 วิธีการยื่นอุทธรณ์

การอุทธรณ์ให้ทำหนังสืออุทธรณ์ถึงประธานกรรมการของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดพร้อมกับสำเนารับรองถูกต้องหนึ่งฉบับ โดยออกนามจังหวัดและยื่นที่ศาลากลางจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การยื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะยื่นหรือส่งผ่านผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นจัดส่งหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวพร้อมทั้งสำเนาหลักฐานการรับทราบคำสั่งลงโทษของผู้อุทธรณ์ สำนวนการสืบสวนหรือการพิจารณาในเบื้องต้น และสำนวนการดำเนินการทางวินัยไปยังประธานกรรมการของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันได้รับหนังสืออุทธรณ์

3.2.4 สิทธิของผู้อุทธรณ์

1) เพื่อประโยชน์ในการอุทธรณ์ ผู้จะอุทธรณ์มีสิทธิขอตรวจ หรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนหรือของผู้สอบสวนได้ ส่วนการขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่นหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะอนุญาตหรือไม่ โดยให้พิจารณาถึงประโยชน์ในการรักษาวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเหตุผลและความจำเป็น เป็นเรื่องๆ ไป

2) เมื่อได้ยื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์ไว้แล้ว ผู้อุทธรณ์จะยื่นหรือส่งคำแถลงการณ์หรือเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมก่อนที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด แล้วแต่กรณีเริ่มพิจารณาอุทธรณ์ก็ได้ โดยยื่นหรือส่งต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดโดยตรง

3) ถ้าผู้อุทธรณ์ประสงค์จะแถลงการณ์ด้วยวาจาในชั้นพิจารณาของ คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด แล้วแต่กรณี ให้แสดงความประสงค์ไว้ในหนังสืออุทธรณ์ หรือจะทำเป็นหนังสือต่างหากก็ได้ แต่ต้องยื่นหรือส่งหนังสือขอแถลงการณ์ด้วยวาจานั้น ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยตรงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ยื่นส่งหนังสืออุทธรณ์

4) ผู้อุทธรณ์จะขอถอนอุทธรณ์ก่อนที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ทำความเห็น หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นหรือส่งต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดโดยตรง เมื่อได้ถอนอุทธรณ์แล้วการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นอันระงับ

3.3 การพิจารณาอุทธรณ์

3.3.1 หลักเกณฑ์การรับอุทธรณ์

หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดกำหนดไว้ในข้อ 124 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดว่าอุทธรณ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้ต้องเป็นอุทธรณ์ที่ถูกต้องในสาระสำคัญ และยื่นหรือส่งภายในกำหนดเวลา

กรณีที่มีปัญหาว่าอุทธรณ์รายใดเป็นอุทธรณ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

กรณีที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีมติไม่รับอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้พิจารณา ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด แจ้งมตินั้นให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ และเมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีมติเป็นประการใดแล้ว ผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้

กรณีที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีมติให้รับอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้พิจารณา ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ส่งเรื่องให้

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ทำความเห็นเสนอคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป

3.3.2 ขั้นตอนในการพิจารณาอุทธรณ์

หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดกำหนดไว้ในข้อ 129 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดว่า การพิจารณาอุทธรณ์ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด แล้วแต่กรณี พิจารณาจากสำนวนการสืบสวน หรือการพิจารณาในเบื้องต้น และสำนวนการดำเนินการทางวินัย ในกรณีจำเป็นและสมควรอาจขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม รวมทั้งคำชี้แจงจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท ข้าราชการหรือบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาได้

กรณีผู้อุทธรณ์ขอแสดงการณ์ด้วยวาจา หากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นว่า การแสดงการณ์ด้วยวาจาไม่จำเป็นแก่การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จะให้แจ้งการณ์ด้วยวาจาก็ได้

กรณีที่นัดให้ผู้อุทธรณ์มาแสดงการณ์ด้วยวาจาต่อที่ประชุม ให้แจ้งผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สั่งลงโทษหรือเพิ่มโทษทราบด้วยว่า ถ้าประสงค์จะแสดงแก้ก็ให้มาแสดงหรือมอบหมายเป็นหนังสือให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเป็นผู้แทนมาแสดงแก้ด้วยวาจาต่อที่ประชุมครั้งนั้นได้ ทั้งนี้ ให้แจ้งล่วงหน้าตามควรแก่กรณี และเพื่อประโยชน์ในการแสดงแก้ดังกล่าว ให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่สั่งลงโทษ หรือเพิ่มโทษหรือผู้แทนเข้าฟังคำแสดงการณ์ด้วยวาจาของผู้อุทธรณ์ได้

ในการพิจารณาอุทธรณ์ ถ้าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด แล้วแต่กรณี เห็นสมควรที่จะต้องสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความถูกต้องและเหมาะสมตามความเป็นธรรมให้มีมติแจ้งผู้บริหารท้องถิ่นดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมในเรื่องนั้นได้ตามความจำเป็น

ในกรณีที่มิให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยในความคิดที่ได้กระทำร่วมกันและเป็นความคิดในเรื่องเดียวกัน โดยมีพฤติกรรมแห่งการกระทำอย่างเดียวกัน เมื่อผู้ถูกลงโทษคนใดคนหนึ่งใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว และผลการพิจารณาเป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์ แม้ผู้ถูกลงโทษคนอื่นจะไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ หากพฤติการณ์ของผู้ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นเหตุในลักษณะคดีอัน

เป็นเหตุเดียวกับกรณีของผู้อุทธรณ์แล้วให้มีมติให้ผู้ที่ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้รับการพิจารณาการลงโทษให้มีผลในทางที่เป็นคุณเช่นเดียวกับผู้อุทธรณ์ด้วย

3.3.3 ผลการพิจารณาอุทธรณ์

หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดกำหนดไว้ในข้อ 130 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดไว้ดังนี้

- 1) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้ว ให้มีมติยกอุทธรณ์
- 2) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่ควรได้รับโทษหนักขึ้น ให้มีมติให้เพิ่มโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่หนักขึ้น
- 3) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงควรได้รับโทษเบาลง ให้มีมติให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง
- 4) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษให้มีมติให้สั่งลดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้
- 5) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้อง และเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ให้มีมติให้ยกโทษ
- 6) ถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีมติให้แก้ไข เปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม
- 7) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้มีมติแจ้งผู้บริหารท้องถิ่นให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน
- 8) ถ้าเห็นว่าสมควรดำเนินการโดยประการอื่นใด เพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี

9) เมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ได้มีมติประการใดแล้ว ให้ผู้บริหารท้องถิ่นสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้น และเมื่อได้สั่งหรือปฏิบัติตามมติดังกล่าวแล้วให้แจ้งผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

4. เปรียบเทียบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการประเภทอื่น

เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานเทศบาลจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการประเภทอื่นที่เกิดขึ้นมาก่อนพนักงานส่วนท้องถิ่น ว่ามีหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือกระบวนการในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นอย่างไร จึงได้เลือกทำการศึกษาาระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน และข้าราชการครู ซึ่งเป็นระบบข้าราชการที่มีการปรับปรุง พัฒนา กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมาอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้รวมถึงในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งของข้าราชการพลเรือน และข้าราชการครู ก็มีการแก้ไข ปรับปรุง ระเบียบ กฎหมายในเรื่องดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและสามารถเป็นหลักประกันของข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นกรณีที่น่าศึกษาอย่างยิ่งว่าข้าราชการทั้งสองประเภทนี้มีระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไรเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข ระเบียบ กฎหมายของพนักงานเทศบาลต่อไป

4.1 ข้าราชการพลเรือน

4.1.1 อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ตามมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ว่า ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก.พ.ค.⁵⁴ จะพิจารณาวินิจฉัยเองหรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อทำ

⁵⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มืองค์กรพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนขึ้น คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือเรียกโดยย่อว่า ก.พ.ค. มีจำนวนกรรมการ 7 คน เลือกสรรโดยคณะกรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรต่างๆ อันสะท้อนถึงความเป็นอิสระ เป็นกลาง มีความรู้ และประสบการณ์สูง ก.พ.ค. เป็นกรรมการประจำทำงานเต็มเวลา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีเลขาธิการ ก.พ. เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ

คุณสมบัติของ ก.พ.ค. มีดังต่อไปนี้

1. มีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี และไม่เกิน 70 ปี

หน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ และตามข้อ 36 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์ และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ.2551 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 31 (5) มาตรา 114 วรรคสอง มาตรา 115 และ มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้ ก.พ.ค. ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะก็ได้ แต่ละคณะประกอบด้วย กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อีกสองคน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ โดยจะกำหนดให้ประธานกรรมการ ก.พ.ค. หรือ กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หลายคณะพร้อมกันก็ได้ และให้มีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่มีความจำเป็น ก.พ.ค. อาจตั้งให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ คนใดทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ก็ได้

4.1.2 หลักเกณฑ์การอุทธรณ์

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการพลเรือน ข้อ 23 ข้อ 24 ข้อ 25 ข้อ 27 และข้อ 29 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ.2551 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 31 (5) มาตรา 114 วรรคสอง มาตรา 115 และมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังต่อไปนี้

2. เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กรรมการข้าราชการครู กรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย กรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือกรรมการข้าราชการตำรวจ
3. เป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือกรรมการกฤษฎีกา
4. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่า หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า
5. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า
6. เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
7. ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ พนักงาน หรือกรรมการในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่นใด หรือผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมืองและไม่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ หรืออาชีพอย่างอื่นที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ ตามที่กรรมการสรรหากำหนด

1) กรณีที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนถึงแก่ความตายก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ ทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์แทนได้ ในกรณีที่มีทายาทหลายคนก็ดี ทายาทเป็นผู้ไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถก็ดี หากทายาทเหล่านั้นประสงค์จะอุทธรณ์แทนให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถมาเทียบเพื่อการใช้บังคับแล้วแต่กรณี โดยอนุโลม

2) การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. โดยใช้ถ้อยคำสุภาพ และต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลา กล่าวคือ กรณีของผู้ที่ถูกสั่งลงโทษต้องยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ ส่วนกรณีของทายาทผู้ที่ถูกสั่งลงโทษต้องยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันทราบ หรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกสั่งลงโทษถึงแก่ความตาย

3) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะมอบหมายให้ทนายความ หรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วทำการอุทธรณ์แทนได้ด้วยเหตุจำเป็น เช่น เจ็บป่วย จนไม่สามารถอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ หรืออยู่ในต่างประเทศและคาดหมายได้ว่าไม่อาจอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ทันเวลาที่กำหนด รวมทั้งอาจมอบหมายให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วเป็นผู้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในกระบวนการอุทธรณ์แทนก็ได้ แต่ต้องแจ้งล่วงหน้าเพื่อตรวจสอบความถูกต้องก่อน และในการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำต่อองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์หรือต่อกรรมการเจ้าของสำนวน คู่กรณีมีสิทธินำทนายความ หรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาฟังการพิจารณาได้

4) ผู้อุทธรณ์อาจคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ด้วยเหตุต่างๆ ดังต่อไปนี้

ก. รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ หรือการถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ข. มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ หรือการถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ค. มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้อุทธรณ์

ง. เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ

จ. มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติหรือทางารสมรสกับบุคคลตาม 4 ข้อข้างต้น อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์

ฉ. เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งให้ออกจากราชการที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ

4.1.3 วิธีการอุทธรณ์

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ว่า ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. และตามข้อ 30 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ.2551 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 31 (5) มาตรา 114 วรรคสอง มาตรา 115 และมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้กำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยว่า การยื่นหนังสืออุทธรณ์ให้ยื่นต่อพนักงานผู้รับอุทธรณ์ที่สำนักงาน ก.พ. หรือจะส่งหนังสืออุทธรณ์โดยทางไปรษณีย์ต่อพนักงานผู้รับอุทธรณ์ ให้ถือวันที่รับหนังสือตามหลักฐานการลงทะเบียนรับหนังสือตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณเป็นวันยื่นหนังสืออุทธรณ์ ส่วนกรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ให้ถือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตรารับที่ของหนังสืออุทธรณ์เป็นวันยื่นหนังสืออุทธรณ์

4.2 ข้าราชการครู

โดยหลักการแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547⁵⁵ ได้กำหนดให้มีการดูแลรักษาความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกลงโทษทางวินัย และมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาด้วย ซึ่งมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ ก.ค.ศ.⁵⁶ มีอำนาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ.วิสามัญ” เพื่อทำการใดๆ แทน ก.ค.ศ. หรือทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการอื่นที่

⁵⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 เป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอยู่ในรูปของคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.” ทำหน้าที่หลักในระดับนโยบายของส่วนกลาง โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือ “สำนักงาน ก.ค.ศ.” เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของ ก.ค.ศ.

⁵⁶ องค์กรประกอบของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) มีลักษณะไตรภาคี ประกอบด้วยบุคคลสามฝ่าย กล่าวคือ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 31 คน ดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน
2. ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธาน
3. กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 8 คน
4. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน
5. กรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 12 คน

กำหนดตามพระราชบัญญัติ⁵⁷ โดยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงาน ก.ค.ศ.เป็นผู้รับเรื่องต่างๆ โดยรวบรวม ข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ปัญหา ทำความเห็นเสนอในเบื้องต้น อ.ก.ค.ศ. ถือว่ามีบทบาทอย่างมากในการพิจารณาวินิจฉัยกลั่นกรองเรื่องต่างๆ และพิจารณาเสนอความเห็นต่อ ก.ค.ศ. ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งในปัจจุบัน ก.ค.ศ.ตั้ง อ.ก.ค.ศ.วิสามัญ ไว้จำนวน 10 คณะ⁵⁷

4.2.1 อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู ตาม ข้อ 7 และข้อ 8 ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2550 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 19 (4) และมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ได้กำหนดอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังต่อไปนี้

1) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. และให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้พิจารณา

2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนของ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. และให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้พิจารณา

⁵⁷ ตัวอย่างของ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญ เช่น

1. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ มีอำนาจหน้าที่ทำการแทน ก.ค.ศ. เกี่ยวกับการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการและ การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการ คำร้องเรียนกล่าวโทษที่เกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้ง พิจารณาข้อหาหรือเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ ก.ค.ศ.มอบหมาย

2. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ มีอำนาจและหน้าที่ทำการแทน ก.ค.ศ. เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยและการออกจากราชการของ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและเรื่องร้องทุกข์ที่เห็นว่า อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง กระทำการหรือมีมติขัดหรือแย้งกับกฎหมาย กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่ ก.ค.ศ.กำหนด หรือมีมติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้ง พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการที่เป็นงานที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์และปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ ก.ค.ศ.มอบหมาย

3) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสถานศึกษา ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้พิจารณา

ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีได้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ.และให้ ก.ค.ศ.เป็นผู้พิจารณา

2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนของ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามมติของ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ.และให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้พิจารณา

3) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ อธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าอธิการบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าผู้อำนวยการสถานศึกษาให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง และให้ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งเป็นผู้พิจารณา

4.2.2 หลักเกณฑ์การอุทธรณ์

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูตามข้อ 3 ข้อ 4 และ ข้อ 6 ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2550 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 19 (4) และมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังต่อไปนี้

1) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ให้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาอุทธรณ์ ให้ถือวันที่ผู้ถูกลงโทษลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นวันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ให้อุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้ การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือแสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลในการอุทธรณ์ให้เห็นว่าได้ถูกลงโทษโดยไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมอย่างไร และลงลายมือชื่อและที่อยู่ของผู้อุทธรณ์

3) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิคัดค้านอนุกรรมการ หรือกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์

4.2.3 วิธีการอุทธรณ์

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู ตาม ข้อ 9 ของกฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2550 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 19

(4) และมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดวิธีการอุทธรณ์ถึงประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนการอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. ให้ทำหนังสืออุทธรณ์ถึงประธาน ก.ค.ศ. หรือเลขาธิการ ก.ค.ศ. และยื่นที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ทั้งนี้ การยื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะยื่นหรือส่งผ่านผู้บังคับบัญชาก็ได้ โดยให้ผู้บังคับบัญชานั้นส่งหนังสืออุทธรณ์ไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือหน่วยงานหรือส่วนราชการที่ทำหน้าที่เลขานุการของ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งหรือเลขาธิการ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามวันทำการนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวได้รับหนังสืออุทธรณ์



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยคือการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัย โดยขอให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้ยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่ในทางที่เป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์เพื่อเป็นการทบทวนว่าจะไม่ถูกลงโทษโดยปราศจากความผิดและการลงโทษนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ถูกต้อง เหมาะสม เป็นธรรมแล้ว นอกจากนี้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยยังเป็นส่วนประกอบของกระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมที่สำคัญประการหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพแก่พนักงานเทศบาล อีกทั้งในทางกลับกันก็ยังทำให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษ เนื่องจากการอุทธรณ์ถือเป็นกระบวนการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยหรือสั่งลงโทษต้องใช้ความระมัดระวังในการสั่งลงโทษหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุม ตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัย การที่ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยและผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานเทศบาลเป็นองค์กรเดียวกันจึงทำให้เกิดปัญหาดังที่จะได้กล่าวต่อไปนี้

1. ปัญหาความเป็นกลางขององค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์

ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดกำหนดไว้ใน ข้อ 69 และข้อ 70 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษทางวินัยไว้ ดังนี้

1) กรณีพนักงานเทศบาลกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้นายกเทศมนตรีสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณี ให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษให้ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

2) กรณีพนักงานเทศบาลผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้นายกเทศมนตรีสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลงโทษต่ำกว่าปลดออก ทั้งนี้ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณีเห็นว่าพนักงานเทศบาลผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้นายกเทศมนตรีเสนอคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ พิจารณาทำความเห็นเสนอ และเมื่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้นายกเทศมนตรีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการที่นายกเทศมนตรีจะดำเนินการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือแม้กระทั่งคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่มีคำสั่งลงโทษไปแล้วนั้นจะต้องเสนอให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบกระบวนการดำเนินการทางวินัยเสียก่อนว่าการกระทำของพนักงานเทศบาลผู้นั้นสมควรได้รับโทษตามที่นายกเทศมนตรีเสนอไปหรือไม่ อย่างไร ซึ่งเมื่อนายกเทศมนตรีได้รายงานผลการดำเนินการทางวินัยมายังคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดแล้วคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดจะส่งเรื่องการดำเนินการทางวินัยให้กับคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการทำความเห็นเสนอ ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการนี้ก็อาจจะมีการตรวจสอบกระบวนการขั้นตอนในการสอบสวนว่าได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งทางคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการอาจเรียกให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยมาชี้แจงกับที่ประชุมหรืออาจจะพิจารณาจากสำนวนการสอบสวนเพียงอย่างเดียวก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจและในประการสำคัญก็จะต้องพิจารณาว่าบทลงโทษที่กรรมการสอบสวนวินัยและนายกเทศมนตรีเห็นชอบและเสนอนั้นเหมาะสมกับความผิดแล้วหรือไม่ อย่างไร เมื่อที่ประชุมมีมติเป็นประการใดแล้วก็จะเสนอผลการพิจารณาพร้อมความเห็นกลับไปยังคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดเพื่อให้พิจารณาและมีมติต่อไป โดยในการพิจารณาผลการดำเนินการทางวินัย

ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดก็จะนำผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการมาประกอบการพิจารณาซึ่งหากมติของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการเห็นชอบให้ลงโทษพนักงานเทศบาลในระดับโทษเดียวกันกับที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยและนายกเทศมนตรีเสนอมา เช่นนี้ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดก็มีโอกาสที่จะมีมติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่หากไม่เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ หากคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการมีความเห็นขัดแย้งกับคณะกรรมการสอบสวนวินัยและนายกเทศมนตรีแล้ว ในการพิจารณาของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดก็ต้องมาพิจารณาทบทวนกันว่าจะมีมติไปในทางใด เมื่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดพิจารณาแล้วมีมติเป็นประการใดจึงให้นายกเทศมนตรีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ก็อาจสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นที่กำหนดหรือสั่งลงโทษในระดับโทษที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าที่นายกเทศมนตรีเสนอมา หรืออาจเห็นชอบกับบทลงโทษตามที่นายกเทศมนตรีเสนอมาก็ได้ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดต้องผูกพันหรือเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณากระบวนการขั้นตอนในชั้นการดำเนินการทางวินัยพนักงานเทศบาลแล้วจะพบว่ามิบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลอยู่ 4 กลุ่มด้วยกัน คือ คณะกรรมการสอบสวนวินัย นายกเทศมนตรี คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ และคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด โดยผู้ที่มีอำนาจสูงสุดก็คือ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด ซึ่งมีมติของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดถือเป็นที่สุด นายกเทศมนตรีจะต้องออกคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลให้เป็นไปตามมติดังกล่าวเท่านั้น

ต่อไปจะได้พิจารณาในขั้นตอนของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อแสดงให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยอย่างไร กล่าวคือเมื่อนายกเทศมนตรีสั่งลงโทษพนักงานเทศบาลตามมติของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดแล้ว หากพนักงานเทศบาลผู้ถูกลงโทษเห็นว่าการลงโทษไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมด้วยประการใดก็ตาม เช่น เห็นว่ากระบวนการสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเห็นว่าระดับโทษไม่เหมาะสม หรือเห็นว่าตนเองมิได้กระทำความผิดตามที่ถูกลงโทษ เป็นต้น เช่นนี้พนักงานเทศบาลผู้ถูกลงโทษทางวินัยจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อขอให้มีการทบทวนการลงโทษต่อไป

หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดกำหนดไว้ในข้อ 114 และ ข้อ 115 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดไว้ ดังนี้

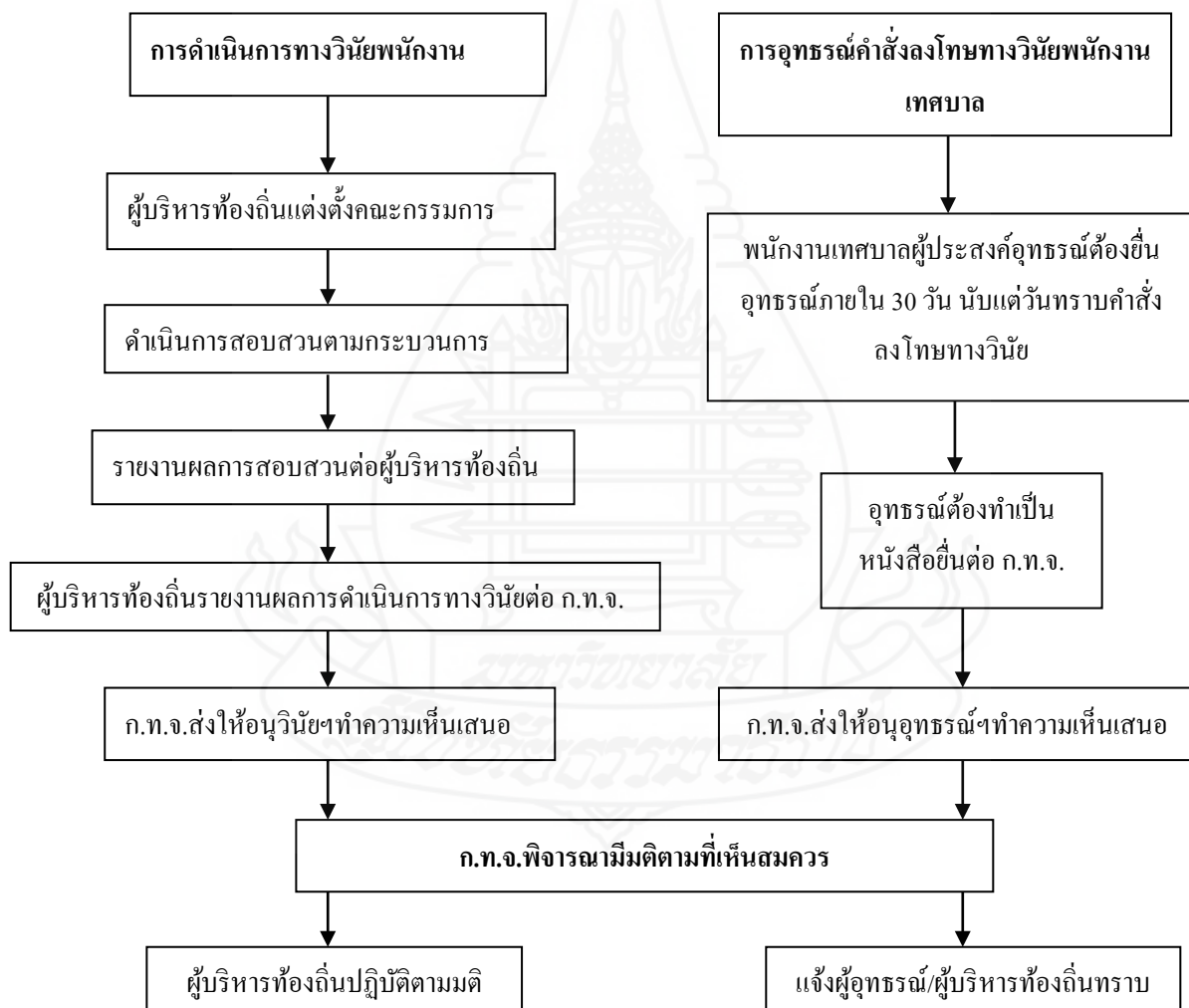
1) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ทำความเห็นเพื่อเสนอคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้นายกเทศมนตรีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น แล้วแจ้งผู้อุทธรณ์และรายงานคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษาวิจัย การให้คำปรึกษา แนะนำ ชี้แจง และเพื่อให้มีการดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสม และจะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้

2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ทำความเห็นเพื่อเสนอคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้นายกเทศมนตรีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น แล้วแจ้งผู้อุทธรณ์และรายงานคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษาวิจัย การให้คำปรึกษา แนะนำ ชี้แจง และเพื่อให้มีการดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสม และจะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้

สรุปได้ว่าในชั้นของการพิจารณาอุทธรณ์นั้น เมื่อพนักงานเทศบาลผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมายังคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดแล้วทางคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดจะส่งเรื่องให้กับคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์เพื่อให้พิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวโดยที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์นี้ก็จะได้พิจารณาถึงประเด็นการอุทธรณ์ซึ่ง โดยทั่วไปแล้วผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ในประเด็นหลักคือ ผู้อุทธรณ์มิได้กระทำความผิดตามที่ถูกลงโทษและถูกลงโทษ หรือการลงโทษเป็นไปโดยมิชอบ เช่นนี้กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ก็จะต้องพิจารณาถึงการดำเนินการทางวินัยที่ผ่านมาทั้งหมดเทียบกับประเด็นที่ผู้อุทธรณ์กล่าวอ้าง โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์จะส่งประเด็นการอุทธรณ์ให้ทางนายกเทศมนตรีชี้แจงตามประเด็นการอุทธรณ์ที่เกี่ยวข้องและอาจเรียกให้ผู้อุทธรณ์เข้าชี้แจงด้วยวาจาอีกครั้งหนึ่งก็ได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์มีความเห็นเป็น

ประการใดก็จะได้เสนอต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดพิจารณาว่ามีมติต่อไป โดยมติหรือความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์นั้นก็ไม่ผูกพันคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดให้ต้องเห็นชอบด้วยแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์แล้วมีความเห็นเป็นเช่นไรแล้วให้ถือเป็นที่สุด และจะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย จะปรากฏตามแผนภูมิต้นตอน ดังนี้

แผนภูมิเปรียบเทียบขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย



ภาพที่ 4.1 แผนภูมิเปรียบเทียบขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

เมื่อเป็นเช่นนี้จะเห็นได้ว่าทั้งการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน โดยในท้ายที่สุดพนักงานเทศบาลจะถูกลงโทษทางวินัยหรือไม่ขึ้นอยู่กับมติของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดเท่านั้น เพราะทั้งการพิจารณา ลงโทษทางวินัย และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจของคณะกรรมการ พนักงานเทศบาลระดับจังหวัดตามกฎหมาย ทำให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ที่มีไว้เพื่อให้เกิดเป็นการร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ให้ตรวจสอบ ทบทวนเรื่องการดำเนินการทางวินัยอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษอีกครั้งหนึ่งในทางที่ เป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่ถูกลงโทษโดยปราศจากความผิด และการลงโทษ นั้นได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่เมื่อผู้สั่งลงโทษทางวินัยและผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัยก็คือคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดที่เป็นผู้พิจารณา เช่นนี้แล้วจึงถือ ได้ว่าคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่พิจารณาเสียเอง เมื่อพนักงานเทศบาลผู้ถูกลงโทษมาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อคณะกรรมการพนักงาน เทศบาลระดับจังหวัดโดยมุ่งหวังให้มีการเปลี่ยนแปลงโทษจึงถือว่าคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ระดับจังหวัดเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาและมีมติในเรื่องเดียวกันถึงสองครั้ง ในการ พิจารณาชั้นอุทธรณ์ซึ่งถือเป็นการพิจารณาเรื่องเดียวกันเป็นครั้งที่สองนี้จึงถือว่าเป็นมีส่วนได้เสีย กับเรื่องที่จะพิจารณาเสียแล้ว

จากสภาพปัญหาความเป็นกลางขององค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัยของพนักงานเทศบาลซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นปัญหาอันนำมาซึ่งความไม่เป็นธรรมและขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งในประเทศ อังกฤษ เรียกว่า หลัก Natural Justice เดิมเป็นหลักที่ผู้พิพากษาใช้ในกระบวนการวินิจฉัยคดีของศาล ต่อมาหลักนี้ได้พัฒนาประยุกต์ใช้กับการวินิจฉัยขององค์กรทางปกครองที่ทำหน้าที่อย่างตุลาการ ความสำคัญของหลักนี้คือ เมื่อมีหน้าที่จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่มีหน้าที่นั้น ต้องวินิจฉัยอย่างศาล หรือตุลาการ โดยต้องพิจารณาโดยปราศจากอคติและต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีที่จะเสนอข้อเท็จจริง ในคดีนั้นอย่างเพียงพอ หากเจ้าหน้าที่มีส่วนได้เสียหรือมีอคติต่อกรณีที่จะวินิจฉัย ทำให้ขาด คุณสมบัติของการที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยในกรณีหรือประเด็นนั้นๆ เพราะไม่อาจพิจารณา หรือวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง ซึ่งสามารถแบ่งเจ้าหน้าที่ที่ขาดคุณสมบัติในการพิจารณาและวินิจฉัย ออกเป็น 2 ประเภท คือ การมีประโยชน์ส่วนได้เสียในผลของคำวินิจฉัยและสถานการณ์ที่ทำให้เห็น ว่าอาจจะเกิดอคติ โดยมีข้อยกเว้นของหลักความไม่มีส่วนได้เสีย คือในกรณีมีความจำเป็น กรณีที่ กฎหมายบัญญัติ และกรณีที่ผู้ถูกระทบสิทธิได้สละสิทธิ

ในประเทศสหรัฐอเมริกาหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง คือ หลักการรับฟังและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องมาจาก “due process of law” ทำนองเดียวกันกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติซึ่งประกอบด้วย หลักการรับฟังเป็นหลักคือให้มีการรับฟังจากผู้ถูกระทบสิทธิ และการรับฟังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ทั้งหลักการรับฟังและหลักความไม่มีส่วนได้เสียเป็นเหตุที่สำคัญที่สุดของหลักกฎหมายวิธีพิจารณาแม้ว่าตัวบทกฎหมายจะไม่ได้บัญญัติไว้ก็ตามแต่ศาลสหรัฐอเมริกามีความเห็นว่าการใช้กฎหมายทั้งสองย่อมขึ้นอยู่กับกาลเวลาสถานที่และสภาพแวดล้อม

ประเทศเยอรมันใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นหลักประกันสิทธิและคุ้มครองประชาชน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ประกอบด้วย หลักความไม่มีส่วนได้เสียเป็นหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบเรื่องนั้นๆ ไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวเพราะถ้าหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเรื่องอย่างมีอคติหรือไม่เป็นกลางแล้วสาธารณชนจะต้องมีปฏิกริยาในทางลบต่อการวินิจฉัยอย่างแน่นอน หลักการรับฟังผู้เกี่ยวข้อง โดยให้โอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย และหลักการต้องให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัย

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการบัญญัติถึงลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้อยู่หลายประการด้วยกันรวมถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงสมควรที่จะนำมาพิจารณาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไปแม้ว่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันจะยังมีได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ในมาตรา 288 ก็บัญญัติให้การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนั้นยังบัญญัติให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล

สำหรับเทศบาลนั้น เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องแยกองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลออกจากองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาการดำเนินการทางวินัยให้ขาดจากกันเสีย ซึ่งก็หมายความว่าคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยแต่จะไม่มีอำนาจในการพิจารณา

วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอีกต่อไป ซึ่งหากมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมมาทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โดยเฉพาะก็จะสามารถแก้ปัญหาความเป็นกลางของผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลในเรื่องความมีส่วนได้เสียได้ แต่อย่างไรก็ตามจะต้องพิจารณาถึงรูปแบบและองค์ประกอบขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่จะเกิดขึ้นว่ามีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลหรือไม่ ซึ่งจะได้พิจารณาศึกษาในลำดับต่อไป

2. ปัญหาประสิทธิภาพในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

สำหรับปัญหาประสิทธิภาพในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ประกอบด้วยปัญหาสำคัญสามประการด้วยกัน กล่าวคือประการแรกเมื่อได้พิจารณาถึงคณะกรรมการผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์บางรายนั้นก็พบว่าไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย รวมทั้งขาดประสบการณ์ในการทำงานทางราชการ เช่น กรณีผู้แทนนายกเทศมนตรี และประธานสภาเทศบาล ซึ่งแม้ว่าจะมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ก็ไม่สามารถรับประกันได้ว่าผู้แทนที่มาจากการคัดเลือกกันเองดังกล่าวจะมีความรู้และประสบการณ์เพียงพอในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้อย่างเป็นธรรม

ประการที่สอง ในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ให้อำนาจคณะกรรมการสามารถใช้ดุลพินิจโดยมิได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนกำหนดกระบวนการขั้นตอนที่ต้องกระทำการในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเอาไว้ กล่าวคือมิได้มีการกำหนดให้การดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร แต่ให้อำนาจแก่ผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ คือ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด และคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พิจารณาจากสำนวนการสืบสวน หรือการพิจารณาในเบื้องต้น และสำนวนการดำเนินการทางวินัย ในกรณีจำเป็นและสมควรอาจขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม รวมทั้งคำชี้แจงจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท ข้าราชการหรือบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาได้รวมทั้งหากผู้อุทธรณ์ขอแสดงการณ์ด้วยวาจา คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด แล้วแต่กรณีพิจารณาเห็นว่าการแสดงการณ์ด้วยวาจาไม่จำเป็นแก่การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จะให้งดการแสดงการณ์ด้วยวาจาก็ได้ ทั้งนี้การให้อำนาจใช้ดุลพินิจตามที่เห็นสมควรว่าจะแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือจะพิจารณาจากสำนวนการดำเนินการ

ทางวินัยเพียงอย่างเดียวก็ได้ ถือเป็น การไม่ให้โอกาสผู้ถูกลงโทษได้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดง พยานหลักฐานเพิ่มเติมอย่างเต็มที่ การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอันถือเป็นการ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะ อำนาจความยุติธรรมให้เกิดขึ้นได้

ประการที่สาม คือกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีความล่าช้า ซึ่งส่งผล กระทบโดยตรงต่อการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาล โดยความล่าช้านี้เกิดขึ้นในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาจนมีคำสั่งลงโทษหลังจากนั้นจึงมาถึงการดำเนินการ อุทธรณ์ ซึ่งส่วนใหญ่มักใช้ระยะเวลาที่นานเกินกว่าที่กำหนดทั้งสิ้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม รวมทั้งสูญเสียกำลังใจในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ และไม่เป็นไปตามหลักการลงโทษที่ ต้องกระทำโดยฉับพลันทันที เพื่อให้ผู้กระทำผิดเกิดความสำนึกและไม่เป็นตัวอย่างที่ไม่ดีต่อเพื่อน ร่วมงานอีกด้วย โดยสาเหตุของความล่าช้านี้มีหลายประการตั้งแต่เรื่องเกี่ยวกับบทบัญญัติของ กฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ยังไม่ มีความสามารถในการดำเนินการตามกระบวนการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ โครงสร้างของ องค์กรผู้มีส่วนพิจารณาวินิจฉัยที่มีขนาดใหญ่รวมถึงไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้ อย่างชัดเจน และไม่มีการทบทวนกรณีที่การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จตามกำหนด เหตุต่างๆ ดังกล่าวนี้นำส่งผลกระทบต่อคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจาก ความล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรมอย่างหนึ่งนั่นเอง ส่งผลให้พนักงานเทศบาลจำนวนมากต้องนำคดี ขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อให้มั่นใจว่ามีกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เป็นธรรมและมีมาตรฐานเป็น ที่ยอมรับได้มากกว่าระบบการอุทธรณ์ภายใน แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่ากระบวนการทางศาลนั้น จะต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน เนื่องจากมีปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมากทำให้พนักงาน เทศบาลผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมต้องถูกซ้ำเติมด้วยความยุติธรรมที่ล่าช้า จนก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากจะเยียวยาได้ เช่น หากถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงไล่ออกจาก ราชการได้ยื่นอุทธรณ์แล้วแต่ไม่เป็นผลจนต้องนำคดีขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลปกครองซึ่งใช้ ระยะเวลาในการพิจารณานานหลายปี แม้ในที่สุดหากชนะคดีในชั้นศาลและศาลมี คำวินิจฉัยให้ กลับเข้าดำรงตำแหน่งเดิม การกลับคืนสู่ตำแหน่งเดิมก็ไม่สามารถกระทำได้แล้ว เพราะตำแหน่งอาจ ถูกยุบเลิกไปหรืออาจมีบุคคลอื่นครองตำแหน่งอยู่และยังไม่สามารถโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ เช่นนี้ก็จะเกิดปัญหาต่อไปอีก ทั้งนี้เนื่องจากเทศบาลแต่ละแห่งมี อำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง หรือรับโอนพนักงานได้อย่างอิสระขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้บริหาร ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ดังนั้นปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เกิดจากตัวผู้พิจารณาอุทธรณ์ไม่มีความรู้ ความสามารถด้านกฎหมาย ตลอดจนไม่มีประสบการณ์ในการดำเนินการทางวินัยหรือตัดสินคดีมาก่อน ส่งผลทำให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่มีประสิทธิภาพ จึงควรวางแนวทางแก้ไข คือกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้มีคุณวุฒิทางการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไปและให้มาจากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์โดยตรง เพื่อให้เกิดมาตรฐานในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เพราะหากผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ขาดความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายหรือขาดประสบการณ์ในการพิจารณาวินิจฉัยก็จะส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจในเรื่องต่างๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

การแก้ไขปัญหาประสิทธิภาพในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เกิดจากกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่เหมาะสมนั้น ควรกำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องให้มีการรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกระทบสิทธิเสมอ มิใช่เป็นการให้อำนาจใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ที่จะตัดสินว่าควรจะได้รับฟังหรือไม่รับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ บทบัญญัติดังกล่าวทำให้การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอันถือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นได้ จึงควรแก้ไขให้ผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์แถลงการณ์ด้วยวาจาในทุกกรณีเพื่อเป็นการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิอย่างแท้จริง

สำหรับปัญหาประสิทธิภาพในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เกิดจากความล่าช้า นั้นสามารถแก้ไขได้ด้วยการกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ต้องดำเนินการในแต่ละขั้นตอนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ควรกำหนดมาตรการรองรับในกรณีที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่สามารถดำเนินการได้ทันตามกำหนดระยษะเวลานั้นด้วย

3. ปัญหาโครงสร้างองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์

แม้ว่าคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดจะเป็นองค์กรในรูปแบบกลุ่ม แต่องค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดซึ่งประกอบด้วย

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน
- (2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวนห้าคนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- (3) ผู้แทนเทศบาลจำนวนหกคน ดังนี้

ก. ประธานสภาเทศบาล ซึ่งประธานสภาเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือก
กันเองจำนวนสองคน

ข. นายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน
สองคน

ค. ผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง
จำนวนสองคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญใน
ด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และการจัดการ
หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

ดังนั้นเมื่อนำองค์ประกอบขององค์กรแต่ที่เกี่ยวข้องลงกลุ่มมาพิจารณาเปรียบเทียบ
กันจึงปรากฏผลดังตารางโครงสร้างองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนี้

ตารางที่ 4.1 โครงสร้างองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ชื่อ	คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง		
	ก.ท.จ.	อนุฯอุทธรณ์	อนุฯวินัย
องค์ประกอบ	ก.ท.จ.	อนุฯอุทธรณ์	อนุฯวินัย
ผู้คัดเลือก	ผวจ.		ก.ท.จ.
จำนวน	18 คน		9 คน
ประธาน	ผวจ.	รองฯผวจ./หน.ส่วนราชการในจังหวัด	
กรรมการ	1.หน.ส่วนราชการในจังหวัด จำนวน 5 คน 2.ผู้แทนเทศบาลที่ได้รับการคัดเลือก จำนวน 6 คน ประกอบด้วย - ประธานสภาเทศบาล จำนวน 2 คน - นายกเทศมนตรี จำนวน 2 คน - ปลัดเทศบาล จำนวน 2 คน 3.ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน	1.น.อภ./หน.หน่วยงานของรัฐในจังหวัด จำนวน 2 คน 2.ผู้แทนเทศบาล จำนวน 3 คน ประกอบด้วย - ประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คน - นายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน - ปลัดเทศบาล จำนวน 1 คน 3.ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน	
หน้าที่	1.พิจารณาให้ความเห็นชอบผลการดำเนินการทางวินัย 2.พิจารณาให้ความเห็นชอบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย/เรื่องร้องทุกข์	พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย/เรื่องร้องทุกข์ และทำความเห็นเสนอ ก.ท.จ.	พิจารณาผลการดำเนินการทางวินัย และทำความเห็นเสนอ ก.ท.จ.

จะเห็นได้ว่าประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด คือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรรมการประเภทหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งบางกรณีอาจมอบหมายให้ผู้แทนเข้าทำหน้าที่ได้เพราะเป็นการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง แต่กรรมการประเภทอื่นๆ โดยสภาพแล้วจะต้องปฏิบัติหน้าที่กรรมการด้วยตนเองทั้งสิ้น การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดจึงขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในเรื่อง ความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นหลักวิธีพิจารณาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติ ตามในกรณีที่มีการวินิจฉัยจะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคล หากเจ้าหน้าที่มีส่วนได้ ส่วนเสียหรือมีอคติต่อกรณีที่จะวินิจฉัยทำให้ขาดคุณสมบัติของการที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัย ในกรณีหรือประเด็นนั้นๆ เพราะไม่อาจพิจารณาหรือวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง และในทางข้อเท็จจริง นั้นการที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โดยเห็นด้วยกับผู้อุทธรณ์แล้วกลับคำวินิจฉัยของตนเองที่เคยวินิจฉัยลงโทษผู้อุทธรณ์ไปแล้วคณะกรรมการพนักงาน เทศบาลระดับจังหวัดก็อาจเกรงว่าจะทำให้ถูกมองไปได้ว่าการพิจารณาลงโทษทางวินัยของ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดที่ผ่านมาอันไม่มีความน่าเชื่อถือ หรือไม่ได้กระทำด้วย ความเป็นธรรมมาตั้งแต่ต้นซึ่งจะส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ขององค์กร

นอกจากนี้เพื่อเป็นการสะท้อนภาพปัญหาโครงสร้างองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานเทศบาลที่มีความซ้ำซ้อนกันทำให้มีกระบวนการ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ขาดความเป็นกลางจนถึงขนาดขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และไม่อาจใช้เป็นหลักประกันให้กับพนักงานเทศบาลผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้และก่อให้เกิดปัญหา ความไม่เชื่อถือในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จนทำให้พนักงานเทศบาลไม่มีทางเลือกอื่น ใดนอกจากต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองต่อไป โดยสามารถเทียบเคียงได้กับคำวินิจฉัยศาล ปกครองสูงสุด ที่ อ.245 – 246/2552 ซึ่งสรุปได้ว่าตามหลักฐานรายงานการประชุมของ ก.จ.จ. เชียงราย ในการประชุมครั้งที่ 2/2547 เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 ที่มีมติเห็นชอบให้ลงโทษปลดผู้ ฟ้องคดีออกจากราชการ ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีการ พิจารณาถึงพยานหลักฐานทั้งที่สนับสนุนข้อกล่าวหา หรือที่โต้แย้งหักล้างข้อกล่าวหาแต่อย่างใด ทั้งสิ้น คงมีเพียงรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นประธานในที่ประชุมได้กล่าวว่าการขอเบิกค่าเช่าบ้าน ของผู้ฟ้องคดีเป็นการปกปิดผู้บังคับบัญชาและเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และหัวหน้า สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจังหวัดเชียงรายได้ชี้แจงสนับสนุนว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้อยู่จริงในบ้าน เช่าพิพาทจึงไม่ถึงขั้นทุจริต แต่เมื่อนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นกรรมการคนหนึ่งได้ สอบถามในที่ประชุมว่าข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ยกขึ้นอ้างเพื่อแก้ข้อกล่าวหาไม่ทราบว่าจะสามารถรับ ฟังได้หรือไม่ อย่างไร และก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะไปอาศัยอยู่บ้านของตนเองกับน้องสาวที่อำเภอเวียงชัย

ผู้ฟ้องคดีได้อาศัยอยู่ที่ใด รองผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานในที่ประชุมกลับพยายามชี้แจงในลักษณะที่ชี้ให้เห็นถึงการกระทำผิดของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่จริงกับน้องสาวที่ไม่แข็งแรงมีโรคประจำตัวที่บ้านในเขตอำเภอเวียงชัยห่างจากบ้านเช่าพิพาทประมาณหนึ่งกิโลเมตรเศษ และในบ้านเช่าพิพาทยังมีครอบครัวเจ้าของเดิมอาศัยอยู่ด้วย จากนั้นจึงรวบรัดตัดความให้ที่ประชุมยกมือลงมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการที่เสนอให้ส่งโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และริบปิดประชุมหลังจากที่หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายชี้แจงขั้นตอนการออกคำสั่งตามมติดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ของรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีส่วนร่วมในการเป็นประธานการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีทุกขั้นตอนทั้งในการพิจารณาเสนอความเห็น การพิจารณาเห็นชอบให้ส่งลงโทษ และการวินิจฉัยยกอุทธรณ์ รวมทั้งการให้ข้อมูล ความเห็น หรือการดำเนินการใดๆ ในที่ประชุมของ ก.จ.จ. เชียงราย ในลักษณะที่เป็นการปกป้องความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการที่ตนเองเคยทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมมาก่อน อันทำให้เกิดผลในทางลบต่อผู้ฟ้องคดี ถือเป็นการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการที่มีเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการ ซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือมีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในทางเนื้อหาหรือโดยสภาพภายในของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง อันเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบ

การศึกษาหาแนวทางการเพื่อแก้ไขปัญหาโครงสร้างองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานเทศบาลนั้น ควรศึกษาแนวทางจากต่างประเทศประกอบกับศึกษาแนวทางของข้าราชการพลเรือนที่ได้มีการจัดตั้งกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นเป็นองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้กับข้าราชการพลเรือน โดยถือเป็นการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจในการตรวจสอบเกี่ยวกับการอุทธรณ์ออกมาโดยเฉพาะและเป็นไปตามระบบคุณธรรมมา อย่างไรก็ตามต้องมาพิจารณาองค์ประกอบของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในปัจจุบันเสียก่อนว่าจะสอดคล้องกับบริบทของเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

สำหรับประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ 1994 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ระดับจังหวัดหรือระหว่างจังหวัด ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบไปด้วยตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัวแทนของบรรดาข้าราชการในจำนวนที่เท่าเทียมกัน โดยมีตุลาการในคดีปกครองผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากประธานศาลปกครองชั้นต้นเป็นประธานคณะกรรมการและสมาชิก ทั้งนี้ในคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องไม่มีคณะกรรมการคนใดเป็นคณะกรรมการพิจารณาวินัยมาก่อน เมื่อคณะกรรมการ

พิจารณาอุทธรณ์มีความเห็นเป็นเช่นไร ผู้มีอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถออกคำสั่งลงโทษที่สูงกว่าโทษที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีความเห็นได้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้มีการเลือกสรรกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมาทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนโดยตรง และมีคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากองค์กรต่างๆ จำนวน 4 ท่าน คือ ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา กรรมการข้าราชการพลเรือนผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการคัดเลือก และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อันสะท้อนภาพความเป็นอิสระ เป็นกลาง มีความรู้ มีประสบการณ์สูง ตั้งแต่ในกระบวนการสรรหาเลยทีเดียวโดยกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี และไม่เกิน 70 ปี
- (2) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กรรมการข้าราชการครู กรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย กรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือกรรมการข้าราชการตำรวจ
- (3) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือกรรมการกฤษฎีกา
- (4) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่า หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า
- (5) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า
- (6) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- (7) ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ พนักงาน หรือกรรมการในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่นใด หรือผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมืองและไม่ใช่ผู้ประกอบวิชาชีพ หรืออาชีพอย่างอื่นที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ สรรหากำหนด

จากคุณสมบัติที่กำหนดไว้เห็นได้ว่ามีความต้องการให้กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมาจากผู้ที่ทรงคุณวุฒิทางตำแหน่งหน้าที่การงานและมีความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์เป็นสำคัญ ทั้งนี้ก็มุ่งประสงค์ให้เกิดการยอมรับและสามารถสร้างความมั่นใจให้กับข้าราชการพลเรือนจากทั่วประเทศว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการเหล่านี้ หากต้องเป็นผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่เป็นธรรมและมีความประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ซึ่งในปัจจุบันนี้กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีขึ้นเป็นชุดที่สองแล้ว โดยชุดแรกมีการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2551 ประกอบด้วย นายศราวุธ เมนะเสวต อดีตเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นประธาน ส่วนกรรมการอีก 6 คน คือนางจรรยาพร ธรณินทร์ อดีตปลัดกระทรวงศึกษาธิการ นางสุภาวดี เวชสวรรค์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน นายภิรมย์ ศรีจันทร์ อดีตอธิบดีกรมปศุสัตว์ นายบุญเลิศ ลิ้มทองกุล อดีตผู้ตรวจราชการกระทรวงสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข นายภิรมย์ สิมะเสถียร อดีตรองปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และนางสาวทัศนีย์ ธรรมสิทธิ์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ต่อมา นางสุภาวดี เวชสวรรค์ หนึ่งในกรรมการเสียชีวิต จึงมีการสรรหาคัดเลือกได้ นายชังทอง โอภาสศิริวิทย์ อดีตเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เข้ามาแทน และเมื่อดำรงตำแหน่งมาครบ 6 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 30 ตุลาคม 2557 ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไปตามวาระ แต่นายชังทอง โอภาสศิริวิทย์ ยังไม่ครบวาระจึงมีการคัดเลือกเข้ามาใหม่เพียง 6 คน คือ นายวชิร สงบพันธ์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นประธาน และกรรมการอีก 5 คน ประกอบด้วย นายพันธุ์เรือง พันธุหงส์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน นายกิจสุวัฒน์ หงส์เจริญ อดีตผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ นายทองทวี พิมเสน อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม นายเจษฎา ประกอบทรัพย์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และนางศิริพร กิจเกื้อกุล อดีตเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งทั้งหมดได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม 2558 ที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตามหากกำหนดให้มีองค์กรผู้มิอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลขึ้นมาในรูปแบบเดียวกันกับกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน คือให้มีกรรมการเพียงชุดเดียว ทำงานเต็มเวลา มีที่มาจากคัดเลือกของกรรมการสรรหาที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการต้องเคยดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูง ก็คงยังไม่อาจตอบโจทย้ความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพราะบริบทที่แตกต่างกันของข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นยังมีอยู่หลายประการที่สำคัญคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการความเป็นอิสระในการบริหารงานรวมถึงในด้านการบริหารงานบุคคลที่มีเป้าหมาย

เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินการลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกไป เพื่อรองรับกับการกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลที่กำลังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน หากในระยะแรกนี้มีองค์กรผู้ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีเพียงคณะเดียวดูแลพนักงานเทศบาล ทั่วประเทศก็คงจะไม่เหมาะสม อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับการบริหารงานบุคคลอื่นๆ ที่มีคณะกรรมการ พนักงานเทศบาลระดับจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

ดังนั้น จึงควรมีองค์กรระดับจังหวัดคณะหนึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์ที่มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง จะเป็นการสร้างความสมดุลในการบริหาร ช่วยสร้าง ความมั่นใจให้กับพนักงานเทศบาลทุกคนว่าจะได้รับการดูแลภายใต้ระบบคุณธรรม เสริมสร้าง ความมั่นคงในการดำรงสถานภาพข้าราชการ และได้รับการยอมรับว่าสอดคล้องกับหลักความ ยุติธรรมตามธรรมชาติ จึงเห็นว่าจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์พนักงานเทศบาลระดับจังหวัดขึ้น คณะหนึ่ง เพื่อเป็นองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย แยก ต่างหากจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดซึ่งจะมีหน้าที่กำกับดูแลให้ความเห็นชอบ ในเรื่องการบริหารงานบุคคลด้านอื่นๆ ในขณะเดียวกันก็ให้ยกเลิกคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

รูปแบบและองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์พนักงานเทศบาลระดับ จังหวัดนั้นควรเป็นองค์กรที่รักษาไว้ซึ่งระบบคุณธรรมโดยยึดหลักความรู้ ความสามารถ ความเป็น กลางทางการเมืองเป็นสำคัญให้พนักงานส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดทุกคนได้รับการธำรงไว้ซึ่ง ความยุติธรรมตามธรรมชาติอันถือเป็นหัวใจสำคัญที่จะส่งผลให้เกิดขวัญ กำลังใจและเกิดความรู้สึก มั่นคงในหน้าที่ราชการทำให้ปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป เพราะจะต้องไม่ลืมว่า ผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลล้วนมีนักการเมืองท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดซึ่ง มิใช่ข้าราชการประจำทำให้มีความเสี่ยงในการปฏิบัติงานอยู่มากเนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นอาจไม่มี ความรู้ความเข้าใจในกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้อาจมีเรื่องของตัว บุคคลที่ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ทรงอิทธิพลในจังหวัดมีคนรู้จักอย่างกว้างขวาง หากมีกรณีพิพาท ขัดแย้งกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น เช่นนายกเทศมนตรี กับพนักงานเทศบาล ซึ่งนายกเทศมนตรี อาจวิ่งเต้นหรือลอบบีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดได้โดยง่ายเพราะอาจรู้จักมักคุ้น กับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย เป็นอย่างดีจนทำให้พนักงาน เทศบาลผู้นั้นต้องถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมติของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับ จังหวัดไปในที่สุด เช่นนี้การที่พนักงานเทศบาลจะหวังพึ่งพิงกระบวนการอุทธรณ์ ก็คงไม่อาจมีผล เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใดเพราะการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวต่อ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดชุดเดิมก็คงปรากฏผลเช่นเดิม

คุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการอุทธรณ์พนักงานเทศบาลระดับจังหวัดนั้น ในเบื้องต้นเห็นว่าสามารถนำโครงสร้างของคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ มาปรับใช้ได้โดยให้แต่งตั้งกรรมการอุทธรณ์พนักงานเทศบาลระดับจังหวัดจากหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารหรือพนักงานเทศบาล และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ที่เป็นคณะกรรมการอุทธรณ์พนักงานเทศบาลระดับจังหวัดจะต้องไม่เป็นคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ แต่สำหรับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการอุทธรณ์จังหวัดนั้นนอกจากจะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์แล้ว ควรจะมีตำแหน่งหน้าที่ราชการในระดับไม่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นและมีอำนาจพิจารณาการลงโทษทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น อีกทั้งไม่ควรเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นอย่างยุติธรรมมากที่สุด ไม่หวั่นไหวหรือกลัวเกรงต่ออำนาจใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรให้อัยการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการอุทธรณ์จังหวัด เนื่องจากมีตำแหน่งหน้าที่อยู่ในระดับที่ทัดเทียมกันกับผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็นบุคคลอันที่ยอมรับโดยทั่วไปว่ามีความรู้ ความสามารถ ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และระบบการเมืองท้องถิ่น ไม่อาจเข้าแทรกแซงได้ ประกอบกับในปัจจุบันพนักงานอัยการได้เข้ามามีบทบาทและเกี่ยวข้องกับกาปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในฐานะทนายแผ่นดินที่รับว่าต่าง แก่ต่างคดีทั้งหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งในด้านการบริหารงานบุคคลก็ได้เข้ามามีบทบาทในฐานะกรรมการประเมินความรู้ความสามารถพนักงานส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งนิติกรอีกด้วย⁵⁸

⁵⁸ ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลให้ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตำแหน่ง นิติกร (พ.ต.ก.) (ฉบับที่ 3) กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายเพื่อประเมินความรู้ ความสามารถ (ผลงาน) ขึ้นมาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 5 คน ได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายที่ ก.ท.จ. คัดเลือก 1 คน และอัยการจังหวัดหรือผู้แทน เป็นกรรมการ โดยมีท้องถิ่นจังหวัดเป็นกรรมการ และเลขานุการ ให้หัวหน้ากลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบและเรื่องร้องทุกข์ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด เป็นผู้ช่วยเลขานุการ รับผิดชอบการประเมินความรู้ความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรที่ขอรับเงิน พ.ต.ก.ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

ทั้งนี้ให้นำหลักเกณฑ์เรื่องการคัดค้านอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ที่กำหนดไว้มาปรับใช้ กล่าวคือผู้อุทธรณ์มีสิทธิคัดค้านกรรมการ รองกรรมการหรือกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ
- (2) มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ
- (3) มีสาเหตุโกรธเคืองผู้อุทธรณ์
- (4) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ

การคัดค้านนั้นต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสืออุทธรณ์ หรือแจ้งเพิ่มเติมเป็นหนังสือเริ่มพิจารณาอุทธรณ์ และเมื่อมีเหตุหรือมีการคัดค้านกรรมการ ผู้นั้นจะถอนตัวไม่ร่วมพิจารณาอุทธรณ์นั้นก็ได้ ถ้าผู้ถูกคัดค้านนั้นมิได้ขอลดตัว ให้ประธานพิจารณาข้อเท็จจริงที่คัดค้าน หากเห็นว่าข้อเท็จจริงนั้นน่าเชื่อถือให้แจ้งผู้ถูกคัดค้านนั้นทราบ และมีให้ร่วมพิจารณาอุทธรณ์นั้น เว้นแต่ประธานเห็นว่าทำให้ผู้ถูกคัดค้านนั้นร่วมพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่า เพราะจะทำให้ได้ความจริงและเป็นธรรม จะอนุญาตให้ผู้ถูกคัดค้านนั้นร่วมพิจารณาอุทธรณ์นั้นก็ได้

ทั้งนี้หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์พนักงานเทศบาลระดับจังหวัดก็สามารถนำคดีไปฟ้องศาลปกครองชั้นต้นต่อไป

สำหรับในระยะยาวนั้นควรกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลเพียงคณะเดียวมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของพนักงานเทศบาลทั่วทั้งประเทศ และมีรูปแบบลักษณะกึ่งตุลาการ คือ กำหนดให้มีตุลาการศาลปกครองเป็นประธาน เพื่อยกระดับให้เกิดมาตรฐานที่สูงขึ้นต่อไปดังเช่นในประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย โดยคณะกรรมการชุดนี้จะประกอบไปด้วย ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนของบรรดาข้าราชการในจำนวนที่เท่าเทียมกัน โดยมีตุลาการในคดีปกครองผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากประธานศาลปกครองชั้นต้นเป็นประธานคณะกรรมการและสมาชิก และหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยก็ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติแม้ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดเรื่องนั้นไว้โดยตรงแต่ก็เป็นหลักที่มีไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ดังนั้นแม้ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดเรื่องนั้นไว้ ผู้มีอำนาจตัดสินใจคดี หรือผู้พิจารณาวินิจฉัยก็ต้องนำหลักดังกล่าวมาใช้ตรวจสอบการกระทำหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองว่ามีความเป็นธรรมหรือมีความเหมาะสมหรือไม่

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้ครบขั้นตอนตามกฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีปกครอง เป็นหลักกฎหมายปกครองที่สร้างสภาพบังคับและกำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดระบบควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองทั้งชั้นฝ่ายปกครองและชั้นศาล ซึ่งในต่างประเทศได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการหรือชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นหลักประกันสิทธิของข้าราชการ เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม โดยสรุปได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติกับวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยนั้นต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือไม่ถือคติ และต้องปฏิบัติตามหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ที่ถูกกระทบสิทธิ คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและหลักการต้องให้เหตุผลจากเจ้าหน้าที่

ในประเทศฝรั่งเศสนั้นกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ระดับจังหวัดหรือระหว่างจังหวัด ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยโดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบไปด้วยตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัวแทนของบรรดาข้าราชการในจำนวนที่เท่าเทียมกัน โดยมีตุลาการในคดีปกครองผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากประธานศาลปกครองชั้นต้นเป็นประธาน คณะกรรมการและสมาชิก ทั้งนี้ในคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องไม่มีคณะกรรมการคนใดเป็นคณะกรรมการพิจารณาวินัยมาก่อน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีความเห็นเป็นเช่นไร ผู้มีอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถออกคำสั่งลงโทษที่สูงกว่าโทษที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีความเห็นได้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้มีการเลือกสรร กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมาทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ข้าราชการพลเรือนโดยตรง และมีคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากองค์กรต่างๆ โดยมีความต้องการให้กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมาจากผู้ที่ทรงคุณวุฒิทางตำแหน่งหน้าที่การงานและมีความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์เป็นสำคัญ เป็นองค์กรอันมีลักษณะกึ่งตุลาการ ทั้งนี้ก็มุ่งประสงค์ให้เกิดการยอมรับและสามารถสร้างความมั่นใจให้กับข้าราชการพลเรือน จากทั่วประเทศว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการเหล่านี้ หากต้องเป็นผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่เป็นธรรมและมีความประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น และหากไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ต่อไป

ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตามที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดกำหนดไว้ในประกาศ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษทางวินัยไว้และการดำเนินการทางวินัย รวมถึงการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ให้อยู่ภายใต้การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดทำให้เกิดปัญหาสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1.1 ปัญหาความเป็นกลางขององค์กรผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ เนื่องจากการลงโทษทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยจะมีผลเป็นประการใดเป็นอำนาจของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด ทำให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ที่มีไว้เพื่อให้เป็นการร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายให้ตรวจสอบ ทบทวนเรื่องการดำเนินการทางวินัยอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษอีกครั้งหนึ่งในทางที่เป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่ถูกลงโทษโดยปราศจากความผิด และการลงโทษนั้นได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่เมื่อผู้สั่งลงโทษและผู้พิจารณาอุทธรณ์เป็นองค์กรเดียวกัน จึงถือได้ว่าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดไม่มีความเป็นกลางเนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่พิจารณา อันเป็นการขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในเรื่องความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นหลักวิธีพิจารณาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามในกรณีที่มีการวินิจฉัยจะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคล หากเจ้าหน้าที่มีส่วนได้เสียหรือมีอคติต่อกรณีที่จะวินิจฉัยทำให้ขาดคุณสมบัติ

ของการที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยในกรณีหรือประเด็นนั้นๆ เพราะไม่อาจพิจารณาหรือวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง

แนวทางการแก้ไขปัญหาคือ การแยกองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลออกจากองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาการดำเนินการทางวินัยให้เป็นคนละชุดกัน ซึ่งก็หมายความว่าคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยแต่จะไม่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอีกต่อไป

1.2 ปัญหาประสิทธิภาพในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ประกอบด้วยปัญหาสำคัญสามประการ คือประการแรก ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์บางรายไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย รวมทั้งขาดประสบการณ์ในการทำงานทางราชการ เช่น กรณีผู้แทนนายกเทศมนตรีและประธานสภาเทศบาล ซึ่งแม้ว่าจะมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ก็ไม่สามารถรับประกันได้ว่าผู้แทนที่มาจากกรคัดเลือกกันเองดังกล่าวจะมีความรู้และประสบการณ์เพียงพอในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้อย่างเป็นธรรม

แนวทางการแก้ไขปัญหาคือ การกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้มีคุณวุฒิทางการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไปและให้มาจากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์โดยตรง เพื่อให้เกิดมาตรฐานในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เพราะหากผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ขาดความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายหรือขาดประสบการณ์ในการพิจารณาวินิจฉัยก็จะส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจในเรื่องต่างๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้อย่างเป็นธรรม

ประการที่สอง กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่เป็นธรรมโดยมิได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนกำหนดกระบวนการขั้นตอนที่ต้องกระทำในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเอาไว้แต่ให้อำนาจแก่ผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ใช้ดุลพินิจตามที่เห็นสมควรว่าจะแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือจะพิจารณาจากสำนวนการดำเนินการทางวินัยเพียงอย่างเดียวก็ได้ ถือเป็นกรไม่ให้โอกาสผู้ถูกลงโทษได้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมอย่างเต็มที่ การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอันถือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นได้

แนวทางการแก้ไขปัญหาคือ กำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกระทบสิทธิหรือผู้อุทธรณ์เสมอ โดยต้องเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์แถลงการณ์ด้วยวาจาในทุกกรณีเพื่อเป็นการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิอย่างแท้จริง มิใช่เป็นการให้อำนาจใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ที่จะตัดสินใจว่าจะรับฟังหรือไม่รับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ

ประการที่สาม คือกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีความล่าช้าในทุกชั้นตอนใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และไม่ปฏิบัติตามหลักการลงโทษที่ต้องกระทำ โดยนับพยานทันที โดยสาเหตุของความล่าช้านี้มีหลายประการตั้งแต่เรื่องเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ยังไม่มีความสามารถในการดำเนินการตามกระบวนการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ โครงสร้างขององค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยที่มีขนาดใหญ่รวมถึงไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้อย่างชัดเจน และไม่มียกโทษกรณีที่การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ไม่แล้วเสร็จตามกำหนด เหตุต่างๆ ดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลเป็นอย่างมากเนื่องจากความล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรมอย่างหนึ่งนั่นเอง ส่งผลให้พนักงานเทศบาลจำนวนมากต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อให้มั่นใจว่ามีกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เป็นธรรมและมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับได้มากกว่าระบบการอุทธรณ์ภายใน

แนวทางการแก้ไขปัญหาคือ การกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในแต่ละชั้นตอนต้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ควรกำหนดมาตรการรองรับในกรณีที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่สามารถดำเนินการได้ทันตามกำหนดระยะเวลานั้นด้วย

1.3 ปัญหาโครงสร้างองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีองค์ประกอบและรูปแบบไม่เหมาะสมเนื่องจากมีความซ้ำซ้อนกันอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในระดับตัวบุคคลประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด คือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรรมการประเภทหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งบางกรณีอาจมอบหมายให้ผู้แทนเข้าทำหน้าที่ได้เพราะเป็นการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง แต่กรรมการประเภทอื่นๆ โดยสภาพแล้วจะต้องปฏิบัติหน้าที่กรรมการด้วยตนเองทั้งสิ้น การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดจึงไม่สามารถอำนวยความสะดวกหรือช่วยทำให้เกิดขึ้นได้ และในทางข้อเท็จจริงนั้นการที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โดยเห็นด้วยกับผู้อุทธรณ์แล้วกลับคำสั่งวินิจฉัยของตนเองที่เคยวินิจฉัยลงโทษผู้อุทธรณ์ไปแล้วก็เกรงว่าจะทำให้ถูกมองไปได้ว่าพิจารณา ลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดที่ผ่านมา นั้นไม่มีความน่าเชื่อถือ หรือไม่ได้กระทำด้วยความเป็นธรรมมาตั้งแต่ต้นซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กร

แนวทางการแก้ไขปัญหานั้นในระยะแรก คือ จัดตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์พนักงานเทศบาลระดับจังหวัดขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อเป็นองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และให้ยกเลิกคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โดยรูปแบบและองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์พนักงานเทศบาลระดับจังหวัดนั้นให้ปรับโครงสร้างของ

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ มาปรับใช้ได้โดยให้แต่งตั้งกรรมการอุทธรณ์ พนักงานเทศบาลระดับจังหวัด จากหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารหรือ พนักงานเทศบาล และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ที่เป็นคณะกรรมการ อุทธรณ์พนักงานเทศบาลระดับจังหวัดจะต้องไม่เป็นคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือ คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ สำหรับผู้ที่ดำรง ตำแหน่งประธานคณะกรรมการอุทธรณ์จังหวัดนั้น ควรให้อัยการจังหวัดเป็นประธาน คณะกรรมการอุทธรณ์จังหวัด เนื่องจากมีตำแหน่งหน้าที่อยู่ในระดับที่ทัดเทียมกันกับผู้ว่าราชการ จังหวัด และเป็นบุคคลอันที่ยอมรับโดยทั่วไปว่ามีความรู้ ความสามารถ ปฏิบัติงานด้วยความ ซื่อสัตย์ สุจริต และระบบการเมืองท้องถิ่นไม่อาจเข้าแทรกแซงได้ ทั้งนี้หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์พนักงานเทศบาลระดับจังหวัดก็สามารถนำคดีไปฟ้องศาล ปกครองชั้นต้นต่อไป

สำหรับในระยะยาวนั้นควรกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่มีอำนาจ ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาลเพียงคณะเดียวมีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ของพนักงานเทศบาลทั่วทั้งประเทศ และมีรูปแบบลักษณะกึ่งตุลาการ คือ กำหนดให้มีตุลาการศาลปกครองเป็นประธาน เพื่อยกระดับให้เกิดมาตรฐานที่สูงขึ้นต่อไปดังเช่น ในประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัย โดยคณะกรรมการชุดนี้จะประกอบไปด้วย ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและตัวแทนของบรรดาข้าราชการในจำนวนที่เท่าเทียมกัน โดยมีตุลาการในคดีปกครองผู้ซึ่ง ได้รับแต่งตั้งจากประธานศาลปกครองชั้นต้นเป็นประธานคณะกรรมการและสมาชิก และหาก ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยก็นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต่อไป

2. ข้อเสนอแนะ

เห็นควรให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ในเรื่อง ที่เกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล ดังต่อไปนี้

2.1 ให้มีการแยกองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย พนักงานเทศบาลออกจากองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาการดำเนินการทางวินัยให้ขาดจากกันเป็น คนละชุด โดยคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาการ ดำเนินการทางวินัย แต่จะไม่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอีกต่อไป เพื่อสร้างมาตรฐานให้เป็นที่ยอมรับทั้งในเรื่องความเป็นกลาง สร้างความสมดุลในการบริหาร ช่วย สร้างความมั่นใจให้กับพนักงานเทศบาลตลอดจนพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกคนว่าจะได้รับการดูแล ภายใต้อำนาจของระบบคุณธรรม เสริมสร้างความมั่นคงในการดำรงสถานภาพข้าราชการ และได้รับการ ยอมรับว่าสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

2.2 กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ว่าจะมา จากการแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ใน จังหวัด ตัวแทนเทศบาลและผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีสาขา นิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ และเคยมีประสบการณ์การทำงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยหรือการ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มาก่อน รวมทั้งกำหนดให้ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องให้มีการรับ ฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกระทบสิทธิเสมอเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมอย่าง สูงสุด และกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ต้องดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ควรกำหนดมาตรการรองรับในกรณีที่ไม่สามารถ ดำเนินการได้ทันตามกำหนดระยะเวลานั้นด้วย

2.3 ในระยะแรก ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงาน เทศบาลระดับจังหวัด ประกอบด้วย พนักงานอัยการเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด ผู้แทนเทศบาลในจังหวัดซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารหรือพนักงานเทศบาล และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนฝ่ายละเท่าๆ กันซึ่งคณะกรรมการอุทธรณ์ ต้องไม่เป็นกรรมการในคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการพิจารณาการ ดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ โดยให้ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล ทั้งนี้หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็สามารถนำ คดีไปฟ้องยังศาลปกครองชั้นต้นได้

ในระยะยาว ให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พนักงานเทศบาลเพียงคณะเดียวมี อำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของพนักงานเทศบาลทั่วทั้งประเทศ และมีรูปแบบลักษณะกึ่งตุลาการ คือให้ มีตุลาการศาลปกครองเป็นประธาน เพื่อยกระดับให้เกิดมาตรฐานที่สูงขึ้นต่อไปดังเช่นในประเทศ ฝรั่งเศสและหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยก็ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ต่อไป

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้ซึ่งได้รวบรวมหลักกฎหมาย หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย รวมถึงการดำเนินการทางวินัย ตลอดจนสะท้อน ปัญหาองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล และได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาไว้บางประการคงจะมีประโยชน์ต่อพนักงานเทศบาลและพนักงานส่วนท้องถิ่น ทุกคนไม่มากนักน้อยซึ่งอาจจะเป็นแนวทางในดำเนินการทางวินัยหรือการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หรืออาจเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจโดยทั่วไปรวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2535). *หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ศึกษาประวัติความเป็นมาและแนวความคิดทางทฤษฎี* คุณพาส ปีที่ 39 เล่มที่ 5 (กันยายน – ตุลาคม 2535).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2549). *หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ* กรุงเทพฯ นิติธรรม.
- พรชัย รัศมีแพทย์. (2541). *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย* มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540” (2540, 31 ตุลาคม)
ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 62 ก หน้า 1.
- “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496” (2496, 17 กุมภาพันธ์) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70
ตอนที่ 14 หน้า 222.
- _____. (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2498” (2498, 27 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72 ตอนที่ 98
หน้า 1627.
- _____. (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2500” (2500, 29 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74 ตอนที่ 11
หน้า 345.
- _____. (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2505” (2505, 27 กุมภาพันธ์) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 79 ตอนที่ 18
หน้า 200.
- _____. (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2510” (2510, 21 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 84 ตอนที่ 26
หน้า 148.
- _____. (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2511” (2511, 21 พฤษภาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 46
หน้า 266.
- _____. (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2517” (2517, 30 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 202
ฉบับพิเศษ หน้า 7.
- _____. (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2519” (2519, 24 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93 ตอนที่ 156
ฉบับพิเศษ หน้า 37.
- _____. (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2523” (2523, 23 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 97 ตอนที่ 131
ฉบับพิเศษ หน้า 5.

- _____. (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542” (2542, 10 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 15 ก หน้า 1.
- _____. (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543” (2543, 12 พฤษภาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 41 ก หน้า 12.
- _____. (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546” (2546, 22 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 124 ก หน้า 1.
- _____. (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552” (2552, 13 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 85 ก หน้า 7.
- “พระราชบัญญัติสถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537” (2537, 2 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 11 ตอนที่ 53 ก หน้า 11.
- “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542” (2542, 29 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 120 ก หน้า 21.
- “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528” (2528, 31 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 1 พ หน้า 1
- “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542” (2542, 29 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก หน้า 1.
- “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539” (2539, 14 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก.
- “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547” (2547, 23 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 79 ก หน้า 22 - 74.
- “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551” (2551, 25 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 22 ก หน้า 1 - 51.
- มงคล รุ่งสว่าง. (2554). *ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู* วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- บุบผา อัครพิมาน. (2548). “หลักกฎหมายทั่วไป” *วารสารวิชาการศาลปกครอง 5* (มกราคม). กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง.
- ประวีณ ฅ นคร. (2526). *การเป็นข้าราชการ* กรุงเทพมหานคร กรมสรรพสามิต.
- ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์. (2551). “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส” *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ* เผยแพร่ใน www.admincourt.go.th.

- วิชา มหาคุณ. (2549). *การใช้เหตุผลทางกฎหมาย* กรุงเทพมหานคร นิติบรรณาการ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). “รัฐธรรมนูญไทยกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น”
รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร นิติธรรม.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร คณะรัฐมนตรีและ
ราชกิจจานุเบกษา.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2542). *องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน*
กรุงเทพมหานครสำนักงาน ก.พ..
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2543). *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*
กรุงเทพมหานคร สำนักงาน ก.พ..
- สุรพันธ์ อัญญาธ. (2537). *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญโดยไม่เป็นกรรมใน*
ขั้นต้นก่อนการวินิจฉัยสั่งการ (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. (2545). *กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย*
คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร อาสารักษาดินแดน.
- AUBIN Emmanuel. (2009). *Droit de la fonction publique territorial* Gualino Paris.
- BANDET Pierre. (2001). *L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques*
3e éd. Berger – Levrault Paris.
- De, Smith, op. cit., 569; C.T.Emery, and B Smith. (1986). *Judicial Review:Legal Limit of officer*
Power (London:Sweet&Maxwell) .
- D.C.M.Yardley. (1981). *Principle of Administrative Law* (London : Butterworths).
- D.Foulkes. (1982). *Administrative Law* 5th ed. (London : Butterworths).
- D.L. Kier, F.H.Lawson, and D.J Bentley. (1972). *Cases in Constitutional Law* 6th ed
(Oxford:OxfordUniversity Press).
- H. W.R.Wade. (1971). *Administrative law* 3rd ed oxford : Clarendon Press.
- S.A.de, Smith. (1983). *Constitution and Administrative Law* 3rd ed.(Great Britain : Penguin
Book).
- T.C. Hartley, and J.A.G.Griffith. (1981). *Government and law* 2nd ed. (London : Weidfeld and
Nicolson).

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวต้องตา สถาปนรัตน์
วัน เดือน ปีเกิด	15 มกราคม 2524
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเทศบาลตำบลสวนแตง อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี
ตำแหน่ง	นิติกร 7 วช

