

ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหา
ว่ากระทำผิดวินัย และพยานเด็ก

นางสาวสุมาลี คงทอง



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2560

**Protection Problem for Right of Disciplinary Offence-Accused
Municipal Official and Employee, and Child Witness**

Miss Sumalee Kongtong

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

2017

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหา
ว่ากระทำผิดวินัย และพยานเด็ก
ชื่อและนามสกุล นางสาวสุมาลี คงทอง
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2560

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ถิศจิตต์)



(รองศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ขัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และ
พยานเด็ก

ผู้ศึกษา นางสาวสุมาลี คงทอง **รหัสนักศึกษา** 2564001119 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ **ปีการศึกษา** 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และพยานเด็ก เปรียบเทียบกับสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และพยานเด็กตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และพยานเด็ก แนวทางการดำเนินการทางวินัยที่เหมาะสม เพื่อสร้างหลักประกันสิทธิ และสร้างความมั่นใจ แก่พนักงานที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยว่าจะได้รับการดำเนินการที่ถูกต้องและเป็นธรรมต่อไป

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร ซึ่งได้รวบรวมจากตำรา บทบัญญัติของระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2544 กฎข้าราชการพลเรือนว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 และกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และการสืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์

ผลการศึกษาพบว่า ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 มีปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาโดยยังมีข้อบกพร่อง ซึ่งอาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัย นอกจากนี้พบว่ายังไม่มีการคุ้มครองสิทธิของพยานบุคคลที่เป็นเด็กอีกด้วย ดังนั้นจึงสมควรปรับปรุงประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย ฯ โดยปรับปรุงในส่วนเหตุคัดค้านกรรมการสอบสวนให้ครอบคลุมมากขึ้นและเพิ่มเหตุคัดค้านให้รวมถึงกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ของผู้กล่าวหาด้วย เพื่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่กรรมการสอบสวน รวมทั้งควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรรมการสอบสวนในการแจ้งสิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษา ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและควรกำหนดผลกรณีที่ ไม่ได้มีการแจ้งสิทธิดังกล่าวด้วย ตลอดจนควรเพิ่มเติมสิทธิของพยานที่เป็นเด็ก โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติในการให้สิทธิแก่พยานที่เป็นเด็ก รวมทั้งในกรณีที่เด็กเป็นผู้เสียหายด้วย

คำสำคัญ สิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษา สิทธิของพยานที่เป็นเด็ก

Independent Study title: Protection Problem for Right of Disciplinary Offence-Accused Municipal Official and Employee, and Child Witness

Author: Miss Sumalee Kongtong; **ID:** 2564001119; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Paninee Kitphaka, Associate Professor;

Academic year: 2017

Abstract

The objective of this independent study is to study concepts of local administration, disciplinary actions, children right protection, appropriate enquiry execution for children, rights of disciplinary offence-accused municipal officials and employees, and child witnesses in comparison with protection measures for right of officials and employees and child witnesses according to other relevant laws in order to analyze problems of protection of rights of the disciplinary offence-accused municipal officials and employees, and child witnesses; and to seek appropriate disciplinary action guidelines in creating right security for disciplinary offence-accused officials and employees for further proper and fair actions.

This independent study is a qualitative legal research by means of documentary research. Data were collected from textbooks regarding Articles of Local Personnel Management B.E. 2542 (1999), Notification of Central Committee of Municipal Officials and Employees on General Standard of Discipline and Discipline Observance, Disciplinary Action B.E. 2544 (2001), Rule of Civil Official on Disciplinary Action B.E. 2556 (2013) and Regulation of TEP on Enquiry and Consideration B.E. 2550 (2007), thesis, researches and electronic data from websites.

Results of the research showed that because there were problems of right protection of municipal officials accused of disciplinary offences according to the Notification of Central Committee of Municipal Officials and Employees on General Standard of Discipline and Discipline Observance, Disciplinary Action, dated 22 August 2001, the accused were not given justice. In addition, rights of child witnesses were not protected. Therefore, the Notification of Central Committee of Municipal Officials and Employees on General Standard of Discipline and Discipline Observance should be amended, namely, in part of right to object the Committee of Enquiry, the cause of objection should be improved in the event where the committee member of enquiry is the accuser, to cover the event where the committee member of enquiry is the betrothed of the accuser, cousin of the accused and marriage-related relative of the accused. Moreover, the cause of objection should be added to include the event where the committee member of enquiry is the creditor or debtor of the accused. For the right to have attorney-at-law or adviser, it should be prescribed to be the duty of the committee member of enquiry to notify the said right for the accused's acknowledgement. The result in the event where the said right is not notified should be also prescribed. For the right of child witness, practical guideline for granting the right to the child witness both in the event where the child is a victim and the event where the witness is a child should be prescribed.

Keywords Right to object the Committee of Enquiry, Right to have Attorney-at-Law or Adviser, Right of Child Witness

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษา แนะนำ และถ่ายทอดความรู้อันเป็นประโยชน์ อย่างยิ่งตลอดระยะเวลาของการจัดทำการศึกษาอิสระฉบับนี้

ผู้เขียนกราบขอบพระคุณประธานและกรรมการสอบการศึกษาอิสระที่กรุณา ให้คำชี้แนะเพื่อทำให้การศึกษาอิสระฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

อนึ่ง การศึกษาอิสระฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลงได้ หากปราศจากการสนับสนุน และ กำลังใจที่สำคัญจากครอบครัว และเพื่อนๆ ทุกคนที่ได้มอบให้ผู้เขียนด้วยดีเสมอมา

สุดท้ายนี้ หากการศึกษาอิสระฉบับนี้มีคุณค่าทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอน้อมอุทิศ ให้แด่บุคคลทั้งหลายที่ผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้นด้วยความเคารพ ตลอดจนครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้แก่ผู้เขียนและที่ได้ถ่ายทอดความรู้ปรากฏในงานเขียนทางวิชาการที่ได้ อ้างอิงไว้ในการศึกษาอิสระฉบับนี้ รวมทั้งผู้มีพระคุณทุกท่านที่ผู้เขียนไม่อาจกล่าวนามไว้ ณ ที่นี้ ได้ครบถ้วนทั้งหมด

สุมาลี กงทอง

มกราคม 2561

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและสภาพของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
3. ขอบเขตการศึกษา.....	5
4. วิธีการศึกษาวิจัย.....	6
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการดำเนินการทางวินัย.....	7
1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	7
1.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	7
1.1.1 หลักการบริหารราชการแผ่นดิน.....	7
1.1.2 สาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	10
1.1.3 วิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	11
1.1.4 หลักการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน.....	15
1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	18
1.2.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	18
1.2.2 องค์กรบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	25
1.2.3 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	36
2. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย.....	38
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย.....	38
2.1.1 ความหมายของวินัย.....	38
2.1.2 ความสำคัญของวินัย.....	39
2.1.3 วัตถุประสงค์ของวินัย.....	40
2.1.4 ประเภทของวินัย.....	41
2.1.5 หลักในการดำเนินการทางวินัย.....	41

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2 แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	45
2.2.1 การดำเนินการสอบสวนที่เหมาะสมสำหรับเด็ก.....	47
2.2.2 บุคลากรที่เหมาะสม.....	47
2.2.3 สถานที่และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม.....	47
2.2.4 อุปกรณ์ที่เหมาะสม.....	48
2.2.5 วิธีการที่เหมาะสม.....	49
บทที่ 3 การคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและพยานเด็ก ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการคุ้มครองสิทธิของพนักงานและพยานเด็กตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง.....	50
1. การคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและพยานเด็ก	50
1.1 การคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย.....	50
1.1.1 องค์กรประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน.....	50
1.1.2 หน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน.....	52
1.1.3 คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน.....	55
1.2 การคุ้มครองสิทธิของพยานเด็ก.....	60
2. การคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและพยานเด็กตามกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้อง.....	62
2.1 การคุ้มครองสิทธิของข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่ถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัย.....	62
2.1.1 องค์กรประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน.....	62
2.1.2 หน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน.....	62
2.1.3 คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน.....	63
2.1.4 สิทธิของผู้ถูกกล่าวหา.....	64
2.1.5 สิทธิของพยานและพยานเด็ก.....	66

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2 การคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.....	66
2.3 การคุ้มครองสิทธิของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยตามกฎหมาย ก.ค.ศ.....	68
2.3.1 องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน.....	69
2.3.2 หน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน.....	69
2.3.3 คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน.....	69
2.3.4 สิทธิของผู้ถูกกล่าวหา.....	70
2.3.5 สิทธิของพยานและพยานเด็ก.....	74
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและพยานเด็ก.....	76
1. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย.....	76
2. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของพยานที่เป็นเด็ก.....	87
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	90
1. บทสรุป.....	90
2. ข้อเสนอแนะ.....	97
บรรณานุกรม.....	101
ประวัติผู้ศึกษา.....	105

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมา และสภาพของปัญหา

1.1 ความเป็นมา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการดำเนินงานที่เป็นอิสระจากส่วนกลาง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกระจายอำนาจบริหารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่ได้ถูกกำหนดจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนกลางไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชา แต่ราชการส่วนกลางมีเพียงอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ มิให้มีการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน อันเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประเทศชาติโดยส่วนรวมเท่านั้น

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เช่นเดียวกับองค์กรทั่วไป กล่าวคือ ย่อมต้องอาศัยคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการบริหารงาน โดยการให้คนแต่ละคน มาทำหน้าที่ต่าง ๆ กัน เพื่อดำเนินภารกิจขององค์กรให้บรรลุเป้าหมาย องค์กร จึงเป็นแหล่งที่รวมของคนที่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านความรู้ ทักษะ ความสามารถ ทัศนคติ และประสบการณ์ การที่องค์กรประกอบไปด้วยการอยู่รวมของคนที่มีความแตกต่างหลากหลาย จึงจำเป็นต้องมีการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดคุณลักษณะที่เรียกว่า “วินัย” ขึ้นมา เพื่อควบคุมความประพฤติปฏิบัติตนของคนในองค์กรให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งจะส่งผลต่อการยอมรับเชื่อถือ และส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรนั้นด้วย

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” ซึ่งเป็นการให้อิสระในการบริหารงานบุคคลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานบุคคล ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด การบริหารงานบุคคลในเทศบาล การบริหารงานบุคคล ในองค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร การบริหารงานบุคคลในเมืองพัทยา และการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

และโดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 33 (1) ได้ให้อำนาจคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนด มาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้วย ในการนี้ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จึงมีมติในการประชุมครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2544 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 33 (1) ดังกล่าว กำหนดมาตรฐานกลาง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า “ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 62 ง ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2544 โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ การกำหนดตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง โครงสร้างอัตราเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น การสรรหาบุคคล การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพ และเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การบริหารงานบุคคลของพนักงานครูส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลของลูกจ้าง

ต่อมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของเทศบาล คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 (6) ประกอบมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมติคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ในการประชุม ครั้งที่ 5/2544 เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2544 ออกประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ ในการดำเนินการทางวินัยพนักงานเทศบาล เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะการบริหารและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล โดยมีเนื้อหาประกอบด้วยวินัย และการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การกระทำที่ปรากฏชัดแจ้ง การสอบสวน พิจารณา การลงโทษทางวินัย และการรายงานการดำเนินการทางวินัย

1.2 สภาพของปัญหา

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของเทศบาล มีกฎหมายและประกาศที่เกี่ยวข้อง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหาร

งานบุคคลส่วนท้องถิ่น และประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งในกรณีที่ต้องดำเนินการทางวินัยกับพนักงานเทศบาล จะมีสาระสำคัญอยู่ในประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เป็นหลัก แต่โดยที่การดำเนินการทางวินัย กรณีพนักงานเทศบาล ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลฯ ฉบับดังกล่าว ยังคงมีปัญหาและอุปสรรค ส่งผลกระทบต่อสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกดำเนินการทางวินัย อาจแยกได้ 3 ประเด็นปัญหา ดังนี้

1.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวน

ปัญหานี้ มีเหตุสืบเนื่องมาจากการที่ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ให้สิทธิแก่พนักงานเทศบาลที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ตามข้อ 36 กล่าวคือ พนักงานเทศบาลที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ หากปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- 1) รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา
 - 2) มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
 - 3) มีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหา
 - 4) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดาของผู้กล่าวหา
 - 5) มีเหตุอื่น ซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม
- จึงก่อให้เกิดปัญหาว่า เหตุคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนแต่ละเหตุ มีความหมายอย่างไร และควรมีการจำกัดขอบเขตความหมายไว้แค่ไหน เพียงไร

1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษา

เนื่องจากประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ข้อ 48 กำหนดห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่สอบสวน เว้นแต่ทนายความหรือที่ปรึกษาของผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลซึ่งคณะกรรมการสอบสวนอนุญาตให้อยู่ในที่สอบสวนเพื่อประโยชน์แห่งการสอบสวน จึงก่อให้เกิดปัญหาว่าสิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษา มีขอบเขตแค่ไหน เพียงไร และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย มีหน้าที่ ต้องแจ้งสิทธิการนำทนายความ หรือ

ที่ปรึกษาเข้ามา ในกระบวนการสอบสวนให้พนักงานเทศบาลทราบหรือไม่ หากไม่แจ้งจะมีผลทางกฎหมาย เป็นอย่างไร และทนายความหรือที่ปรึกษา มีบทบาทหน้าที่แค่ไหน เพียงใด

1.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของพยานที่เป็นเด็ก

เนื่องจากเทศบาลบางแห่ง จะมีโรงเรียนหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดของเทศบาลด้วย ซึ่งในกรณีที่พนักงานครูหรือบุคลากรในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาล หรือพนักงานครูหรือบุคลากรในโรงเรียนที่สังกัดเทศบาล ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้น บางกรณี มีความจำเป็นจะต้องสอบปากคำพยานบุคคลซึ่งเป็นเด็กด้วย แต่ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของพยานที่เป็นเด็กไว้ จึงก่อให้เกิดปัญหาว่าในกรณีพนักงานเทศบาล ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย และจำเป็นต้องมีการสอบปากคำพยานบุคคลซึ่งเป็นเด็ก พยานบุคคลที่เป็นเด็กนั้นจะมีสิทธิอย่างไร หรือไม่

ตามประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงอาจสรุปได้ว่า ก่อนข้างเป็นที่ชัดเจนว่าประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ยังมีความบกพร่อง อันเกิดจากข้อความในบทบัญญัติที่ยังไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมเพียงพอ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกดำเนินการทางวินัย

ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อให้ทราบถึงประเด็นปัญหาที่แท้จริง โดยเริ่มจากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการดำเนินการทางวินัย รวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัยและพยานเด็ก โดยเปรียบเทียบกับสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและพยานเด็กตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกดำเนินการทางวินัย ตลอดจนแสวงหาแนวทางที่เหมาะสม สำหรับการปรับปรุงการดำเนินการทางวินัย เพื่อสร้างหลักประกันสิทธิและสร้างความมั่นใจแก่ผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัยว่าจะได้รับการดำเนินการที่ถูกต้องและเป็นธรรมต่อไป

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิเด็ก และการดำเนินการสอบสวนที่เหมาะสมสำหรับเด็ก

2.2 เพื่อศึกษาการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และพยานเด็ก เปรียบเทียบกับสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและพยานเด็กตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.3 เพื่อศึกษาปัญหาการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และพยานเด็ก

2.4 เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินการทางวินัยที่เหมาะสม เพื่อสร้างหลักประกันสิทธิ และสร้างความมั่นใจแก่พนักงานที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยว่าจะได้รับการดำเนินการที่ถูกต้อง และเป็นธรรมต่อไป

3. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาแนวคิด เกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ หลักการบริหารราชการแผ่นดิน สาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น วิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ ความหมายของวินัย ความสำคัญของวินัย ประเภทของวินัย หลักในการดำเนินการทางวินัย และแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกดำเนินการทางวินัย

4. วิธีการศึกษาวิจัย

ในการจัดทำการศึกษาอิสระฉบับนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย และของต่างประเทศที่น่าสนใจ ซึ่งปรากฏในเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ อันได้แก่ ตำรากฎหมาย บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย ตำบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคำพิพากษาของศาล รวมทั้งข้อมูลที่ได้มาจากอินเทอร์เน็ตหรือเว็บไซต์ต่างๆ แล้วนำข้อมูลเหล่านั้น มาศึกษาวิเคราะห์เรียบเรียงอย่างเป็นระบบ เพื่อนำมาสรุปเป็นข้อเสนอแนะ ในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่อไป

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิเด็ก และการดำเนินการสอบสวนที่เหมาะสมสำหรับเด็ก

5.2 ทำให้ทราบการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และพยานเด็ก เปรียบเทียบกับสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและพยานเด็กตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

5.3 ทำให้ทราบปัญหาการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และพยานเด็ก

5.4 ทำให้ทราบแนวทางการดำเนินการทางวินัยที่เหมาะสม เพื่อสร้างหลักประกันสิทธิ และสร้างความมั่นใจแก่พนักงานที่ถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยว่าจะได้รับการดำเนินการที่ถูกต้อง และเป็นธรรมต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินการทางวินัย

ในบทนี้ จะกล่าวถึงแนวคิดที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ หลักการบริหารราชการแผ่นดิน สารระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น วิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ ความหมายของวินัย ความสำคัญของวินัย วัตถุประสงค์ของวินัย ประเภทของวินัย หลักในการดำเนินการทางวินัย และแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย การดำเนินการสอบสวนที่เหมาะสมสำหรับเด็ก บุคลากรที่เหมาะสม สถานที่ และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม อุปกรณ์ที่เหมาะสม และวิธีการที่เหมาะสม

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 แนวคิดทั่วไป เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.1 หลักการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐ ประกอบด้วย ประชากร ดินแดน รัฐบาล และอธิปไตย ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนของรัฐอยู่รอดปลอดภัยและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ด้วยการสร้างความเป็นระบบระเบียบ การสร้างคุณธรรม การสร้างความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคง ตลอดจนการจัดให้มีสวัสดิการสาธารณะอย่างทั่วถึง ดังนั้น รัฐจึงต้องทำหน้าที่ในการระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวเป็นการจัดองค์กรและกลไกของรัฐ เพื่อดำเนินภารกิจของรัฐให้สำเร็จลุล่วง นั่นเอง

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยทั่วไปมีหลัก 2 ประการ คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ส่วนหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) เป็นหลักที่นำมาเสริม เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หลักการแบ่งอำนาจปกครอง จึงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครองไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง¹

1) หลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจ หมายถึง การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง การปกครองแบบนี้ อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายจะอยู่ที่ส่วนกลาง (เมืองหลวง) ทั้งสิ้น จะไม่มีการมอบอำนาจการตัดสินใจในบางระดับบางเรื่อง ไปให้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาค หรือในระดับท้องถิ่นเลย ซึ่งก็หมายความว่า การตัดสินใจ และการดำเนินการต่าง ๆ จะต้องสั่งออกไปจากส่วนกลาง ซึ่งในสมัยดั้งเดิม การสั่งการจากส่วนกลาง สามารถกระทำได้เพราะภารกิจของรัฐมีไม่มาก ส่วนใหญ่จะเน้นในเรื่องการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย แต่ในรัฐสมัยใหม่ ภารกิจของรัฐเพิ่มมากขึ้นมากมาย เนื่องจากความเจริญในด้านต่าง ๆ และการเพิ่มของจำนวนประชากรภายในรัฐ ดังนั้น การสั่งการจากส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว จึงไม่อาจทำได้ เพราะการที่ต้องรอการตัดสินใจสั่งการจากส่วนกลางทุกเรื่อง ในรัฐปัจจุบันเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้ เนื่องจากจะทำให้การบริหารงานของรัฐต้องหยุดชะงัก²

2) หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralisation) คือ การจัดระเบียบการปกครอง ซึ่งรัฐหรือส่วนกลาง มอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ซึ่งเดิมเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง รับผิดชอบดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์กรนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ³

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547, หน้า 11-19

² กุริชญา วัฒนรุ่ง, *หลักกฎหมายมหาชน*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550, หน้า 11-19

³ วัฒนา อัครพานิช, *ปัญหาการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทย*, สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2537

หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดน หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น ซึ่งการพิจารณาว่าหน่วยงานใด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อาจทำโดยการพิจารณาว่ามีกฎหมายใดบัญญัติให้หน่วยงานนั้น เป็นท้องถิ่นหรือไม่ หรืออาจพิจารณาจากองค์ประกอบของหน่วยงานนั้น ว่ามีองค์ประกอบของการเป็นท้องถิ่นหรือไม่

ทั้งนี้ หน่วยงานที่เป็นท้องถิ่น จะมีองค์ประกอบ 2 ประการ ได้แก่

(1) การมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น: องค์ประกอบภายใน คือ

- ก. จะต้องมิสถานะเป็นนิติบุคคล
- ข. จะต้องมิชอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน
- ค. จะต้องมิองค์กรของตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี
- ง. จะต้องมิชอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น

จะต้องมีการคลังของตนเอง

(2) การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ: องค์ประกอบภายนอก⁴

2) การกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค ซึ่งหมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กร ซึ่งมีได้อยู่ในระบบราชการ ซึ่งมีอยู่สองรูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนอิสระ⁵ หรืออีกนัยหนึ่ง ที่เรียกกันว่า การกระจายอำนาจทางบริการ เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์กร ซึ่งมีได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้น อาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ ไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครองแต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้ จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เช่นกัน⁶

⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “เรื่องเดิม”, หน้า 23-63

⁵ ชาลูนชัย แสงศักดิ์, หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์การมหาชน, หน้า 93-95

⁵ วัฒนา อัครพานิช, ปัญหาการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทย, สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2537, หน้า 7.

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553, หน้า 63.

ท่านศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้แยกลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองไว้ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์การนิติบุคคลอิสระนี้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมาย

(2) มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยเห็นว่าหากไม่มีการเลือกตั้งก็นับว่าไม่มีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

(3) มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องได้รับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง⁷

หลักความเป็นอิสระ เป็นลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเนื้อหาของการกระจายอำนาจปกครองก็ได้ เพราะหากองค์การที่ได้รับการกระจายอำนาจไม่มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินกิจการ หรือการทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าองค์กรดังกล่าว ยังไม่มีการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง⁸

1.1.2 สาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีที่มาจากกรณีที่ราชการส่วนกลางกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่ท้องถิ่น สาระสำคัญหรือองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น มี 2 ประการ⁹ คือ

1) การมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

ประชาชนในท้องถิ่น จะมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) อย่างแท้จริงได้ ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบเหล่านี้ คือ

(1) องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล

(2) องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีขอบอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการ

ของท้องถิ่น

(3) องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรเจ้าหน้าที่ของตนเอง และองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี

⁷ วัฒนา อัครพานิช, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 7

⁸ วัฒนา อัครพานิช, “เรื่องเดิม”, หน้า 9

⁹ วัฒนา อัครพานิช, “เรื่องเดิม”, หน้า 17

(4) องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการโดยอิสระในขอบอำนาจหน้าที่ของตน

(5) องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเอง

องค์ประกอบทั้ง 5 ประการที่กล่าวมานี้จะทำให้อิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นเกิดขึ้นจริงได้ อย่างไรก็ตาม อำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นได้รับมอบมาจากรัฐ ดังนั้น อิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น จึงมิใช่อิสระที่ไร้ขอบเขต แต่อิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง ทั้งนี้ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่รัฐอิสระ แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐเท่านั้น¹⁰

2) การอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของส่วนกลาง

อิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามที่กล่าวมา แต่หากพิจารณาในด้านความสัมพันธ์ในทางปกครอง ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลแล้ว จะเห็นองค์ประกอบสำคัญของหลักการกระจายอำนาจอีกประการหนึ่ง คือ องค์การปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ในความดูแลหรืออยู่ใต้อำนาจของส่วนกลางด้วย ทั้งนี้ เพราะหากให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอิสระอย่างเด็ดขาด โดยไม่มีการควบคุมเลย ท้องถิ่นนั้น ก็จะแปรสภาพจากองค์การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นรัฐ หรือมลรัฐไป เพราะฉะนั้น การควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ทุกประเทศที่มีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น จึงต้องมีการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นควบคู่กันไป ด้วย การควบคุมดังกล่าว ไม่ใช่การควบคุมบังคับบัญชา และการควบคุมนั้น อาจแตกต่างกันไป ตามแนวคิดและประวัติศาสตร์การปกครองของแต่ละประเทศ¹¹

1.1.3 วิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ยุคก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ประเทศไทย ในระยะก่อนการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองของสยามประเทศ เมื่อปี พ.ศ.2475 ไม่ถือว่ามีกฎหมายการปกครองท้องถิ่น คงมีแต่กฎหมายว่าด้วยการจัดกิจการท้องถิ่นเท่านั้น โดยกฎหมายดังกล่าว มีลักษณะไม่แตกต่างจากกฎหมายในเรื่องอื่น ๆ เนื่องจากสมัยนั้น ยังไม่ได้นำหลักการกระจายอำนาจบริหารมาใช้ โดยความคิดของผู้นำประเทศในช่วงปลายระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต้องการให้การปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่สองประการ คือ

¹⁰ วัฒนา อัครพานิช, “เรื่องเดิม”, หน้า 22

¹¹ วัฒนา อัครพานิช, “เรื่องเดิม”, หน้า 23

(1) ช่วยจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ และ

(2) เป็นสถาบันสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตย¹²

ประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น นักวิชาการหลายฝ่ายต่างยอมรับว่าได้เริ่มต้นในช่วงรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 โดยได้มีการเริ่มตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) เพื่อเป็นตัวอย่างในการพัฒนาเมืองแก่หัวเมืองทั่วไป นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าลอม เมื่อ ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) เพื่อให้มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาด ป้องกันและรักษาความเจ็บป่วยและบำรุงรักษาเส้นทางเดินทาง¹³

การวางรากฐานการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นฐานในการพัฒนาประชาธิปไตยนั้น เป็นแนวคิดที่สำคัญต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งทรงจัดตั้งเมืองจำลองประชาธิปไตยที่เรียกกันว่า “คูสิตธานี” เพื่อฝึกฝนและเป็นแหล่งเรียนรู้ตัวอย่าง สำหรับการขยายไปใช้สำหรับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เรียกว่า “เทศบาล” ขึ้น¹⁴

ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 ได้มีการปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลให้เป็นรูปแบบการบริหารแบบประชาธิปไตย (Municipality)¹⁵ อย่างไรก็ตาม ในสมัยรัชกาลที่ 7 พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ให้จัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้น ได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง ทำการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เมื่อคณะกรรมการร่างเสร็จได้ส่งต่อไปให้กรมร่างกฎหมายพิจารณา เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2473 แต่จนกระทั่งมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ก็ยังไม่มีพระราชบัญญัติเทศบาลเกิดขึ้น¹⁶

2) ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ประเทศไทย ได้มีการนำเอาหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralisation) มาใช้ควบคู่กับหลักการกระจายอำนาจการรวมศูนย์อำนาจปกครอง (Deconcentration) ด้วย โดยเดิมการจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดระเบียบในรูปแบบทั่วไป ซึ่งจัดตั้งโดยคำนึงถึงพื้นที่

¹² พรชัย รัศมีแพทย์, *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ไทย*, (พิมพ์ครั้งที่ 4), นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2541, หน้า 1-2

¹³ ไททัศน์ มาลา, “การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน,” *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์*, (กรกฎาคม-ธันวาคม 2554), หน้า 32.

¹⁴ สิริ เปรมจิตต์ และ จิตต์สะอาด ศรีวงศ์, *พระบรมราชจักรีวงศ์*, กรุงเทพฯ: เสาวภาคย์, 2514, หน้า 485

¹⁵ ไททัศน์ มาลา, *เรื่องเดิม*, หน้า 32.

¹⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *รัฐธรรมนูญไทยกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น: หนังสือรวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539, หน้า 3

และจำนวนประชากรเป็นสำคัญ และครอบคลุมทั้งประเทศ มีอยู่ 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล¹⁷

ภายหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองของสยามประเทศ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประเทศไทย ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 มีการประกาศใช้กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476¹⁸ ให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ มีทรัพย์สิน มีเจ้าหน้าที่ และมีอำนาจในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ สืบเนื่องไปจนถึงการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 เพื่อเร่งรัดการปกครองท้องถิ่นให้ขยายไปทั่วประเทศ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เป็นผลให้มืองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 เป็นผลให้มืองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล (แต่ก็ถูกยกเลิกไปในปี 2515 ตามประกาศคณะปฏิวัติ) มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้กรุงเทพฯ มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เพื่อกำหนดให้เมืองพัทยาเป็นเขตการปกครองในรูปแบบพิเศษ โดยการทดลองนำรูปแบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager) มาใช้ในการปกครองท้องถิ่น¹⁹

จนถึงช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ หรือช่วงปฏิรูปการปกครอง (2535-2539) ได้มีกระแสความตื่นตัวในการปฏิรูปทางการเมืองและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดเขตตำบลที่ไม่ได้อยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล เพื่อจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีเขตพื้นที่ครอบคลุมเขตของจังหวัด²⁰

¹⁷ วัฒนา อัครพานิช, “เรื่องเดิม”, หน้า 8

¹⁸ พรชัย รัศมีแพทย์, “เรื่องเดิม”, หน้า 3-7

¹⁹ ไททัศน์ มาลา, “เรื่องเดิม”, หน้า 32

²⁰ ทศน์ มาลา, “เรื่องเดิม”, หน้า 32

ถึงแม้ว่าภายหลังปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 แล้ว จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมาแล้วหลายครั้ง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ผ่านมายังอยู่ภายในการควบคุมจากส่วนกลาง หรือรัฐบาลกลางมาโดยตลอด²¹

จนกระทั่งเกิดแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ซึ่งกระบวนดังกล่าว ในประเทศไทยได้เริ่มต้นขึ้นอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมภายหลังปี พ.ศ. 2540²² โดยเฉพาะหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกอบกับความตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชนที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารบุคคล การเงินการคลัง และยังมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะอีกด้วย²³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2540 ได้วางหลักเกณฑ์สำหรับใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญเป็นการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้และมีอิสระในการดำเนินงาน บทบัญญัติที่ถือว่าเป็น “หลักสำคัญ” ในการกระจายอำนาจคือ มาตรา 78 ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมีใจความสำคัญ คือ

“มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพื่อพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

²¹ เชาว์ วัชรเสนพงศ์, *การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546, หน้า 27

²² ประชาน สุวรรณมงคล, *การกระจายอำนาจ : แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554, หน้า 163

²³ ทศน์ มาลา, “เรื่องเดิม”, หน้า 33

บทบัญญัติดังกล่าว ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นแนวทางที่รัฐจะดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนในการปกครอง หรือดูแลท้องถิ่นของตนได้มากขึ้น ซึ่งจะมีผลตามมา คือ เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง²⁴

1.1.4 หลักการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

ตั้งแต่ปี 2544-2545 เป็นต้นมา การถ่ายโอนภารกิจที่สุดแล้วเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงบทบาทของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลประชาชน จากราชการส่วนกลาง และภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น แต่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจจริง ๆ ไม่ได้อยู่ที่การถ่ายโอนภารกิจสำเร็จ แต่ความหมายว่า จะอยู่ที่องค์กรท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบต่อการกิจเหล่านี้ได้อย่างเต็มที่ เช่น การโอนศูนย์เด็กเล็กมาที่องค์กรท้องถิ่นมา 6-7 ปีแล้ว วันนี้ศูนย์เด็ก อาจจัดได้อย่างดีใน อบต. แต่หัวใจสำคัญ คือ ท้องถิ่นต้องดูแลคุณภาพของเด็กก่อนวัยเรียน ที่อาจจะมึนมากกว่าศูนย์เด็กให้ได้เต็มที่ ซึ่งนั่น ก็หมายความว่า ท้องถิ่นต้องมีความคิดในเชิงรุกที่จะทำงานไปอีก นอกเหนือจากที่ราชการเคยปฏิบัติในการกิจต่าง ๆ นั้น คือ เจตนารมณ์ที่เราต้องการเห็นในอนาคต²⁵

การกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญปี 2550 มาตรา 281 มีการเขียนไว้ชัดเจนว่า รัฐต้องส่งเสริมให้ อปท. เป็นหน่วยงานหลักในการบริการสาธารณะ ตรงนี้ ก็เป็นการแสดงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่าการบริการสาธารณะกับประชาชน อปท. ต้องเป็นหน่วยงานหลัก นอกจากนั้น การขยายเรื่องอำนาจหน้าที่ของ อปท. ให้กว้างขวางขึ้น²⁶

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใด มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน

²⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, "เรื่องเดิม", หน้า 177

²⁵ วุฒิสภา ต้นไชย, "คิดตั้ง' กับวุฒิสภา ต้นไชย", กรุงเทพฯ: จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์, 2552, หน้า 24-25

²⁶ วุฒิสภา ต้นไชย, "เรื่องเดียวกัน", หน้า 35

ในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสม และความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าว มาพิจารณาทบทวนใหม่ ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลบังคับได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มุ่งเน้นสาระสำคัญ ใน 4 แนวทางหลัก ได้แก่²⁷

1) การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่
 2) การลดการผูกขาดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน และการกระจายอำนาจ
 3) การทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีคุณธรรม และจริยธรรม
 4) การทำให้องค์กรตรวจสอบมีอิสระ เข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญนั้น สามารถแบ่งได้ออกเป็นสาระสำคัญใน 5 ประการ ได้แก่

1) การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจน และกว้างขวางขึ้น
 2) การทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นอิสระ
 3) เป็นการพัฒนาระบบการดำเนินงาน และบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 4) การเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคม ในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 5) การทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ถือเป็นการเสริมกำลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นกำลังทรัพย์ กำลังคน และกำลังทางปัญญา และที่สำคัญได้เพิ่มอำนาจในการตัดสินใจทางการบริหารงานท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ

²⁷ วุฒิสภา, ดันไชย, สาระสำคัญ 5 ประการ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญ, (Online), Available URL: <http://www.vcharkarn.com/varticle/35389>, 2559 (มิถุนายน, 15)

อันจะก่อให้เกิดกระบวนการในการพัฒนาท้องถิ่น ผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน และการปกครองท้องถิ่นก็จะเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยต่อไป

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.1 โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย “สภาท้องถิ่น” และ “คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”²⁸

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 5 รูปแบบ แยกเป็นรูปแบบทั่วไป 3 รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และรูปแบบพิเศษ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ประกอบด้วย

(1) สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในจังหวัดหนึ่ง ให้มีสภาจังหวัดที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นและถือตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง และ

(2) นายองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัด เลือกนายองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และนายองค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจแต่งตั้งรองนายองค์กรบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด

²⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน, กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 45 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
 - (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
 - (3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
 - (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น อื่น
 - (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
 - (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล
 - (7) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - (7 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - (8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้น เป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
 - (9) จัดทำกิจการอื่นใด ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- บรรดาอำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2) เทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้องค์การเทศบาล ประกอบด้วยโครงสร้าง 2 ส่วน คือ

- (1) *สภาเทศบาล* ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ ควบคุม และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยสภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง

โดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกของสภาเทศบาลจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล กล่าวคือ

- ก. สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน
- ข. สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน
- ค. สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลนั้น มีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภา มีหน้าที่ ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล บังคับบัญชา รักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

(2) *นายกเทศมนตรี* ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขาธิการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกัน ไม่เกิน 2 คน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกัน ไม่เกิน 3 คน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกัน ไม่เกิน 5 คน

หน้าที่ของเทศบาลตำบล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 50 กำหนดให้เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(9) หน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผล การปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 51 กำหนดให้เทศบาลตำบล อาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

หน้าที่ของเทศบาลเมือง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 53 กำหนดให้เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
- (2) ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ และรักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำ หรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

และมาตรา 54 เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุขปการ
- (7) จัดทำกิจการ ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (12) เทศพาณิชย์

หน้าที่ของเทศบาลนคร

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย
เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดา และเด็ก
- (3) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ
และสถานบริการอื่น
- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้าง
- (8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 57 เทศบาลนครอาจจัดทำ
กิจการอื่นๆ ตามมาตรา 54 ได้

3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537
กำหนดให้ตำบลหนึ่งมีสภาตำบล และให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล โดยสภาตำบล ประกอบด้วย

- (1) สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล
และแพทย์ประจำตำบล และ
- (2) สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายการในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น
เป็นสมาชิกสภาตำบล หมู่บ้านละ 1 คน

สภาตำบล มีกำนันเป็นประธานสภาตำบล และมีรองประธานสภาตำบล คนหนึ่ง ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากสมาชิกสภาตำบลตามมติของสภาตำบล

สภาตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนงาน โครงการและ งบประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล ปฏิบัติ หน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และหน้าที่อื่นตามที่ กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 23 กำหนดว่า สภาตำบลอาจดำเนินการภายในตำบล ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
 (2) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
 (3) จัดให้มีและรักษาทางระบายน้ำ และรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(4) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(5) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

4) กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร หรือ กทม. มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

(1) สภากรุงเทพมหานคร มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และสภากรุงเทพมหานคร มีประธานสภากรุงเทพมหานคร 1 คน รองประธานสภากรุงเทพมหานคร อีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งสภากรุงเทพมหานครเลือกจากสมาชิกสภา โดยให้ดำรงตำแหน่งวาระละ 2 ปี โดยให้ดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก สภากรุงเทพมหานคร มีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

(2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้ง โดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีวาระในการดำรง ตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะกระทำ ได้ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งแล้ว โดยระบุนับเลือกตั้งและระยะเวลารับสมัคร เลือกตั้ง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 49 กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย

(2) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ

(4) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

(5) วางระเบียบ เพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย

(6) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(7) อำนาจหน้าที่อื่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

5) เมืองพัทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดโครงสร้างให้มีการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาโดยตรง

โครงสร้างเมืองพัทยา ประกอบด้วย

(1) สภาเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยในเขตเมืองพัทยา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง โดยสภาเมืองพัทยาลือเลือกสมาชิกเป็นประธานสภาเมืองพัทยา 1 คน และรองประธานสภาเมืองพัทยา จำนวน 2 คน แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง ประธานสภาเมืองพัทยา อาจแต่งตั้งเลขานุการประธานสภาเมืองพัทยา และผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาเมืองพัทยา ไม่เกินจำนวนรองประธานสภาเมืองพัทยา เพื่อช่วยเหลือกิจการที่ได้รับมอบหมาย และให้ปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่เลขานุการเมืองพัทยา มีหน้าที่ รับผิดชอบงานธุรการและการจัดประชุมและงานอื่นใด ตามที่สภาเมืองพัทยามอบหมาย

(2) นายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา ให้กระทำโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และนายกเมืองพัทยาสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยา จำนวน ไม่เกิน 4 คน นายกเมืองพัทยา อาจแต่งตั้งเลขานุการนายกเมืองพัทยา และผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ไม่เกินจำนวน

รองนายกเมืองพัทยา และอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาได้จำนวนรวมกันแล้วไม่เกิน 5 คน เพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการเมืองพัทยาตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มาตรา 62 ภายใต้งบบังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (4) การวางผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้าง
- (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) การจัดการจราจร
- (7) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- (9) การจัดให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
- (10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร
โรงมหรสพและสถานบริการอื่น
- (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ
วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (14) อำนาจหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนคร
หรือของเมืองพัทยา

1.2.2 องค์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่เดิม ก่อนมีการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหล่านี้ มีองค์การบริหารงานบุคคลในระดับชาติ ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลท้องถิ่นตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ระบบแยกการดูแลออกจากกัน แต่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เป็นต้นว่า มีคณะกรรมการ

ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ ก.จ. คู่มือข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด, มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือ ก.ท. คู่มือพนักงานเทศบาล และมีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือ ก.ก. คู่มือข้าราชการกรุงเทพมหานคร²⁹

ต่อมา เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลใช้บังคับตามมาตรา 284 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล และในมาตรา 288 วรรคสาม ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากนั้น จึงได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นผลให้โครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไป โดยแบ่งได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้

- 1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)
- 2) องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติ ได้แก่
 - (1) คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - (2) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล
 - (3) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล
- 3) องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ได้แก่
 - (1) คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - (2) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล
 - (3) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล
 - (4) คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา
 - (5) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร³⁰

²⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “เรื่องเดิม”, หน้า 428.

³⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “เรื่องเดิม”, หน้า 429-430.

1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น และประโยชน์แก่ประเทศเป็นส่วนรวม และสามารถรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้³¹ นอกจากนี้ ก.ถ. ยังมีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น ให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทาง จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้³²

สำหรับกรณีที่ ก.ถ. เห็นว่าการกำหนดมาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ขัดแย้งกับมาตรฐานกลางหรือแนวทาง ตามมาตรา 33 หรือมีปัญหาข้อโต้แย้งในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลระหว่างคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ ก.ถ. แจ้งให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามมาตรฐานกลาง และถ้ามิได้มีการดำเนินการในเวลาอันสมควร หรือการดำเนินการของคณะกรรมการกลางข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการบริหารเป็นส่วนรวมหรือไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ ก.ถ. มีอำนาจสั่งระงับการให้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลนั้นได้

³¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30.

³² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 33 (1).

2) องค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติ

(1) คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์ประกอบ³³

ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน

ข. ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง

ค. ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 3 คน

ง. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม ง. ให้กรรมการตาม ก. และ ข. เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 9 คน และกรรมการตาม ค. เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 9 คน และให้บุคคลทั้ง 18 คนดังกล่าว ประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือ 6 คน

อำนาจหน้าที่³⁴

ก. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 5 วรรคสาม

ข. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้น สำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ค. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง

ง. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น

จ. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

³³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16.

³⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17.

จ. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย

ข. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ

ค. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

ง. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ฉ. ให้ข้อคิดเห็น หรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ช. กำกับดูแล แนะนำ และชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ซ. ปฏิบัติการอื่น ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เกิดประสิทธิภาพ ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นส่วนรวม การกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการโอนหรือการรับโอน ตามวรรคหนึ่ง จ. คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งมีโอกาสโอนไปปฏิบัติหน้าที่ ในระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยกันได้

(2) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล

องค์ประกอบ³⁵

ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

ข. ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง

ค. ผู้แทนเทศบาลจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกเทศมนตรีจำนวน 3 คน และปลัดเทศบาลจำนวน 3 คน

³⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 24.

ง. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหาร และการจัดการหรือด้านอื่น ที่จะประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม ง. ให้กรรมการตาม ก. และ ข. เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 9 คน และกรรมการตาม ค. เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 9 คน และให้บุคคลทั้ง 18 คน ดังกล่าว ประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือ 6 คน

ทั้งนี้ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด³⁶

(3) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

องค์ประกอบ³⁷

ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

ข. ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง

ค. ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน

ง. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่น ที่จะประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม ง. ให้กรรมการตาม ก. และ ข. เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 9 คน และกรรมการตาม ค. เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 9 คน และให้บุคคลทั้ง 18 คน ดังกล่าว ประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือ 6 คน

ทั้งนี้ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด³⁸

³⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 24 วรรคท้าย.

³⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 26.

³⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 26 วรรคท้าย.

3) องค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

(1) คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์ประกอบ³⁹

ก. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

ข. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด 3 คน จากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ค. ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 4 คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือก จำนวน 1 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 1 คน

ง. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กรรมการตาม ก. และ ข. เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 6 คน และกรรมการตาม ค. เสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 6 คนและให้บุคคลทั้ง 12 คน ดังกล่าว ประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

อำนาจหน้าที่⁴⁰

ก. กำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

ข. กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ค. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุ และแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

ง. กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

³⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5.

⁴⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 13.

(2) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล

องค์ประกอบ⁴¹

ก. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

ข. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 5 คน จากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล จำนวน 6 คน ดังนี้

ก) ประธานสภาเทศบาล ซึ่งประธานสภาเทศบาลในเขตจังหวัดนั้น คัดเลือกกันเอง จำนวน 2 คน

ข) นายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้น คัดเลือกกันเอง จำนวน 2 คน

ค) ผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้น คัดเลือกกันเอง จำนวน 2 คน

ค. ผู้แทนเทศบาล

ง. ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล ทั้งนี้ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁴²

(3) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

องค์ประกอบ⁴³

ก. ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

ข. นายอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น จำนวน 8 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัด จะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อใดก็ได้

⁴¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23.

⁴² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 วรรคท้าย.

⁴³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 25.

ค. ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 คน ดังนี้

ก) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน

ข) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน

ค) ผู้แทนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน

ง. ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่น ที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม ง. ให้กรรมการตาม ก. และ ข. เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 15 คน และกรรมการตาม ค. เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 15 คน และให้บุคคลทั้ง 30 คนดังกล่าว ประชุมเพื่อคัดเลือกกันเอง ให้เหลือ 9 คน

ทั้งนี้ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁴⁴

(4) คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา

องค์ประกอบ⁴⁵

ก. ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นประธาน

ข. นายอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดชลบุรี จำนวน 3 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อใดก็ได้

ค. ผู้แทนเมืองพัทยา จำนวน 4 คน ประกอบด้วย นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา ซึ่งสภาเมืองพัทยาคัดเลือก จำนวน 1 คน ปลัดเมืองพัทยา และผู้แทนพนักงานเมืองพัทยา ซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 1 คน

⁴⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 วรรคท้าย.

⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 28.

ง. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และการจัดการหรือด้านอื่น ที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม ง. ให้กรรมการตาม ก. และ ข. เสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 6 คน และกรรมการตาม ค. เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 6 คน และให้บุคคลทั้ง 12 คน ดังกล่าว ประชุม เพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

ทั้งนี้ คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁴⁶

(5) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

องค์ประกอบ⁴⁷ “คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร” (ก.ก.) ประกอบด้วย

ก. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธานกรรมการ

ข. กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 5 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการ ก.พ.ร. เลขาธิการ ก.ค.ศ. และเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ค. ซึ่งเป็นผู้แทนกรุงเทพมหานคร จำนวน 4 คน ได้แก่ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มอบหมาย ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้แทนบุคลากรกรุงเทพมหานครซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 1 คน และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ง. กรรมการ ซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานครโดยข้าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละประเภท คัดเลือกกันเอง จำนวน 5 คน ได้แก่

ก) ผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ จำนวน 2 คน

ข) ผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากรุงเทพมหานคร จำนวน 2 คน

ค) ผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานครในสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 1 คน

จ. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกรรมการตาม ก. ข. ค. และ ง. ประชุมร่วมกันคัดเลือกจากบุคคล ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการบริหารงาน

⁴⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 28 วรรคท้าย.

⁴⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 7.

ส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ ด้านกฎหมาย ด้านการศึกษา หรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารทรัพยากรบุคคล ของกรุงเทพมหานคร จำนวนห้าคน

อำนาจหน้าที่⁴⁸

ก. ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับนโยบาย และยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคล การจัดระบบราชการกรุงเทพมหานคร และการพัฒนา ข้าราชการกรุงเทพมหานคร และบุคลากรกรุงเทพมหานคร

ข. ร่วมกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เสนอให้มีการตราพระราช กฤษฎีกา ตามมาตรา 44

ค. ออกกฎ ก.ก. ข้อบังคับหรือระเบียบ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ ตามกฎหมายอื่นที่พระราชบัญญัตินี้ให้นำมาใช้บังคับ กฎ ก.ก. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ง. ให้ความเห็นชอบ การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงสำนัก หรือ การแบ่งส่วนราชการ ภายในหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร

จ. ให้ความเห็นชอบกรอบอัตราค่าจ้างของหน่วยงานในกรุงเทพมหานคร

ฉ. พิจารณาเทียบตำแหน่ง และระดับตำแหน่งของข้าราชการ กรุงเทพมหานคร

ช. ตีความ และวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากการใช้บังคับ พระราชบัญญัตินี้

เมื่อ ก.ก. มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติตามนั้น

ซ. กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการบริหาร ทรัพยากรบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหาร ทรัพยากรบุคคล รวมทั้งตรวจสอบ และติดตาม การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ ให้มี อำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยงานและส่วนราชการ การพาณิชย์หรือสหกรณ์ในสังกัด กรุงเทพมหานคร และให้ผู้แทนหน่วยงานและส่วนราชการ การพาณิชย์หรือสหกรณ์ในสังกัด กรุงเทพมหานคร ข้าราชการกรุงเทพมหานคร บุคลากรกรุงเทพมหานคร หรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจง ข้อเท็จจริงได้

⁴⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร และบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 14.

ฉ. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การคัดเลือกและการขึ้นบัญชี รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับการสอบและการคัดเลือก เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ

ญ. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฎ. พิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติ และแก้ไขทะเบียนประวัติ เกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิด และการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการกรุงเทพมหานคร และบุคลากร กรุงเทพมหานคร

ฏ. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

1.2.3 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่น

แต่เดิม ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะมีผลใช้บังคับ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับได้ใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน คือ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการ กรุงเทพมหานคร หรือพนักงานเมืองพัทยา⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 288 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ต่อมาในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3 วรรคสอง ได้ให้นิยาม “พนักงานส่วนท้องถิ่น” ว่าหมายถึง ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุ และแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

หลังจากนั้น ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 25 มิถุนายน 2544 ข้อ 2 ได้กำหนดนิยาม “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการ

⁴⁹ ก้นตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย, วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 8

องค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการ หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวด เงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 288 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนา ร่วมกัน หรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าเดิมรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสถานะเป็นพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2550) ได้บัญญัติหลักการใหม่ โดยให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสถานะเป็น “ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ของการบริหารงานบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 288⁵⁰

นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 288 วรรคสอง ยังได้บัญญัติว่า “ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรม และจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” อีกด้วย

2) การบริหารงานบุคคลของพนักงานครูส่วนท้องถิ่น

พนักงานครูส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ประกาศ ณ วันที่ 25 มิถุนายน 2544 ข้อ 32 ซึ่งได้กำหนดว่า พนักงานครูส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งมีหน้าที่ เป็นผู้บริหารหรือให้การศึกษาในสถานศึกษาขององค์กร

⁵⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “เรื่องเดิม”, หน้า 338

ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษา ซึ่งไม่สังกัดสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการครู ในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานครูส่วนท้องถิ่น โดยอนุโลม

3) การบริหารงานบุคคลของลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ประกาศ ณ วันที่ 25 มิถุนายน 2544 ข้อ 33 กำหนดไว้ว่า การบริหารงานบุคคลสำหรับลูกจ้าง กำหนดมาตรฐานทั่วไป หลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติงานของลูกจ้างในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ให้นำข้อกำหนดในประกาศฉบับนี้ มาใช้บังคับโดยอนุโลมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

2. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

2.1.1 ความหมายของวินัย

1) ความหมายตามพจนานุกรม พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่า “วินัย” หมายถึงระเบียบแบบแผน และข้อบังคับ, ข้อปฏิบัติ, เช่น วินัยทหาร ทหารต้องยึดมั่นในวินัย; สิกขาบทของพระสงฆ์.

2) ความหมายตามความเห็นทางวิชาการ

พ.อ.ปิ่น มุทุกันต์ อดีตอศนาจารย์กองทัพบก และอธิบดีกรมการศาสนา อธิบายว่า “วินัยเป็นแบบของคน คนทุกคนที่ฟอร์มตัวอยู่ในวินัยแล้วเป็นคนดีทั้งนั้น ยกตัวอย่าง ดิน หิน ปูน หรือเศษโลหะที่เราเหยียบย่ำโยนทิ้งนั้น ถ้ามาปั้นมาหลอมเข้าแบบเป็นพระพุทธรูปแล้ว ก็กลายเป็นของดีที่ทุกคนเคารพกราบไหว้ คนเราก็มีแบบ แบบของคนเรียกว่าวินัย วินัย จึงเป็นแบบที่ปั้นหลอมคนให้เป็นคนดี”⁵¹

⁵¹ ก้นดพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, “เรื่องเดิม”, หน้า 15

นายอุทัย หิรัญโต เห็นว่า วินัย คือ ปทัสถานของสังคมอันเป็นเครื่องกำกับความประพฤติของบุคคลบางหมู่บางคณะ ให้อยู่ในกรอบแห่งความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความถูกต้อง⁵²

นายสุวรรณ ชนะสงคราม เห็นว่า วินัย คือ การควบคุมความประพฤติให้เข้าไปในทางที่ดี จุดมุ่งหมายเพื่องานไม่ใช่เพื่อตัวข้าราชการ แต่เพื่อให้ข้าราชการเจริญ⁵³

วินัย หมายถึง ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ สำหรับควบคุมความประพฤติทางกาย วาจา ของคนในสังคมให้เรียบร้อยดีงาม เป็นแบบแผน อันหนึ่งอันเดียวกัน จะได้อยู่ร่วมกันด้วยความสุขสบาย ไม่กระทบกระทั่งซึ่งกันและกัน วินัยช่วยให้คนในสังคมห่างไกลจากความชั่วทั้งหลาย⁵⁴

วินัย หมายถึง กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแบบแผนความประพฤติที่ควบคุมพฤติกรรมของคนในองค์กรให้เข้าไปในแนวทางที่พึงประสงค์⁵⁵

2.1.2 ความสำคัญของวินัย

พระบรมราชาบาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชนาน ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัยรามคำแหง ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2520 “...จึงเห็นได้ว่าอิสรภาพกับวินัย ซึ่งดูเผินๆ เหมือนกับเป็นสิ่งตรงข้ามกันนั้น แท้จริงเป็นของคู่กัน ทั้งจำเป็นจะต้องใช้ควบคู่กันเพื่อให้ควบคุมกันอยู่เสมอ มิฉะนั้น จะหวังผลที่ดีอันพึงประสงค์ไม่ได้ อย่างท่านทั้งหลาย ซึ่งมีความรู้ความคิด สติปัญญา สามารถที่จะสร้างประโยชน์ต่าง ๆ ได้พร้อมมูลอยู่ที่นี่ ถ้าขาดวินัย ก็อาจปล่อยตัวปล่อยใจให้เข้าไปตามความสะดวกสบาย ทำให้สูญเสียประโยชน์ที่พึงจะได้ไปเปล่าๆ เท่ากับ ได้เบียดเบียนทำลายตนเอง และทำลายผู้อื่นให้เสียหายด้วยอย่างน่าตำหนิที่สุด เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นที่ทุกคนจะต้องใช้วินัยบังคับ คือ บังคับให้ทำความดีความเจริญ ให้แก่ตน และเพื่อแผ่ความดีความเจริญนั้นแก่ผู้อื่นพร้อมกันไปด้วย ยิ่งฉลาดสามารถเพียงใด ก็ต้องปฏิบัติให้เคร่งครัดยิ่งขึ้นเพียงนั้น...”⁵⁶

⁵² อุทัย หิรัญโต, *หลักการบริหารงานบุคคล*, หน้า 168.

⁵³ สุวรรณ ชนะสงคราม, “วินัยการออกจากราชการและการอุทธรณ์ร้องทุกข์”, *วารสารข้าราชการ*, (เมษายน, 2523), หน้า 18.

⁵⁴ พระมหาสมชาย ฐานวุฑโฒ, *มงคลชีวิต 38 ประการ: มงคลที่ 9 วินัย*, (Online), Available URL: http://www.kalyanamitra.org/th/mngkhlchiwit38_detail.php?page=98,2559 (มิถุนายน, 18).

⁵⁵ สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ, *คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา*, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ สกสค., 2553, หน้า 27.

⁵⁶ พระบรมราชาบาท ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัยรามคำแหง, (Online), Available URL: <http://www.ohm.go.th/monarch/speech>, 2559 (มิถุนายน, 20).

พ.อ. ปิ่น มุทุกันต์ อธิการบดีของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และอธิบดีกรมการศาสนา ให้ทัศนะว่า “วินัยจะนำคนไปสู่ความดีความเจริญ คนที่จะก้าวไปสู่ความดีความเจริญจะต้องมีวินัยกำกับเสมอ คือ ต้องเว้นข้อห้ามบางอย่าง และทำตามคำสั่งบางประการ ตนจึงจะไปถึงที่หมายได้”⁵⁷

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าวินัยมีความสำคัญในแง่ที่จะเป็นตัวช่วยควบคุมบังคับให้ทุกคนทำในสิ่งที่ดีสิ่งที่ถูกต้อง

2.1.3 วัตถุประสงค์ของวินัย

วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายสำคัญของการกำหนดวินัย หรือระเบียบวินัย ขึ้นในองค์กรต่าง ๆ โดยสรุปเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

1) เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร เพราะการที่องค์กรจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้ จะต้องอาศัยความร่วมมือของคนในองค์กรในการที่จะต้องมีวินัยในการทำงาน โดยตั้งใจทุ่มเทปฏิบัติงานอย่างเต็มที่เต็มความสามารถ

2) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์หรือระเบียบแบบแผนขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งวินัยขององค์กรโดยทั่วไป มักจะมีข้อกำหนดที่เป็นข้อห้ามปฏิบัติขององค์กรไว้ ซึ่งหากมีการฝ่าฝืน ก็จะถูกดำเนินการทางวินัยหรือลงโทษ ดังนั้น การดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืน จึงเป็นหน้าที่สำคัญของผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชาที่จะต้องทำหน้าที่นี้อย่างเคร่งครัด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ หรือระเบียบแบบแผนขององค์กร นั้นเอง

3) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญกำลังใจ และสมรรถภาพ เพราะวินัยขององค์กร เป็นการกำหนดแนวปฏิบัติของผู้ที่อยู่ในองค์กรให้ปฏิบัติ วินัยในส่วนนี้ จึงถือเป็นมาตรฐานความประพฤติที่คนในองค์กรต้องปฏิบัติตาม เมื่อคนในองค์กรปฏิบัติตามแล้ว องค์กรย่อมได้ประโยชน์ ในขณะเดียวกันในส่วนของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชานั้น หากผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่อย่างมีวินัยด้วยแล้ว ย่อมส่งผลต่อขวัญกำลังใจ และสมรรถภาพการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอีกทางหนึ่งด้วย

4) เพื่อจงใจให้ปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น เพราะการที่องค์กรกำหนดระเบียบวินัยไว้ จะเป็นการป้องกันมิให้คนในองค์กรกระทำความผิดวินัย หรือในอีกแง่หนึ่ง ก็คือ ทำให้คนในองค์กรมีกรอบในการประพฤติปฏิบัติตน เมื่อการการฝ่าฝืนทำผิดวินัยแล้ว ย่อมต้องมีการดำเนินการทางวินัยและมีการลงโทษ ซึ่งมีกระบวนการตามที่แต่ละองค์กรกำหนดไว้

5) เพื่อรักษาชื่อเสียงขององค์กรและความเชื่อมั่นที่มีต่อองค์กร เพราะชื่อเสียงขององค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรภาคธุรกิจเอกชนก็ตาม ย่อมมีผล

⁵⁷ ประวีณ ฌ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2528, หน้า 26-28

ต่อความเชื่อมั่นของประชาชน การที่องค์กรใดมีบุคลากรที่มีความประพฤติดีมีระเบียบวินัย ย่อมส่งผลไปถึงภาพลักษณ์ขององค์กรนั้นๆ ด้วย

2.1.4 ประเภทของวินัย

วินัยนั้น อาจแบ่งได้หลายประเภท ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการแบ่ง ประเภท เช่น อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ วินัยส่วนบุคคล และวินัยของวงการต่าง ๆ

1) วินัยส่วนบุคคล เป็นวินัยต่อตนเองที่จะแสดงพฤติกรรมต่าง ๆ ออกมา ในทางที่ดี ซึ่งย่อมจะส่งผลที่ดีต่อทั้งตนเองและสังคมส่วนรวมด้วย เช่น การตรงต่อเวลา เป็นต้น

2) วินัยของวงการต่าง ๆ หรือวินัยส่วนรวม ซึ่งจะเป็นข้อกำหนด หรือข้อปฏิบัติสำหรับคนในวงกรนั้น ๆ หรือต่อสังคมส่วนรมนั้น ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะให้กรงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของวงกรนั้น ๆ หรือต่อสังคมส่วนรวม เช่น วินัยขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งโดยทั่วไปหากมีการฝ่าฝืนวินัยขององค์กรมักจะมีบทลงโทษด้วย

หรืออาจแบ่งเป็นวินัยต่อตนเอง วินัยต่อผู้บังคับบัญชา วินัยต่อเพื่อนร่วมงาน วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ กล่าวคือ

1) วินัยต่อตนเอง เช่น การกำหนดให้รักษาชื่อเสียงของตนเอง และรักษาเกียรติของตำแหน่งหน้าที่ไม่ให้เสื่อมเสีย เป็นต้น

2) วินัยต่อผู้บังคับบัญชา เช่น การกำหนดให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อฟัง และปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เป็นต้น

3) วินัยต่อเพื่อนร่วมงาน เช่น การกำหนดให้มีความร่วมมือสมัครสมานสามัคคี ไม่แบ่งแยกเป็นพรรคเป็นพวก หรือการกำหนดให้ช่วยเหลือและให้เกียรติซึ่งกันและกัน เป็นต้น

4) วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ เช่น การกำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อุทิศเวลาให้กับการปฏิบัติงานในหน้าที่ เป็นต้น

2.1.5 หลักในการดำเนินการทางวินัย

1) หลักการไม่มีส่วนได้เสีย

หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องทางปกครองและผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น เพื่อเป็นหลักประกันความ เป็นธรรม⁵⁸ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย ป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำเอาเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไป โดย

⁵⁸ กมลชัย รัตนสกวาวงศ์, *กฎหมายปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 7), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551, หน้า 312.

ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจและลำเอียง⁵⁹ นอกจากนี้ หลักความไม่มีส่วนได้เสียนี้ ยังมีรากฐานมาจากความต้องการที่จะทำให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลาง (impartiality) ของกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย⁶⁰

หลักความเป็นกลาง ห้ามมิให้ผู้ดำรงทางปกครอง หรือกรรมการในคณะกรรมการ พิจารณาและออกคำวินิจฉัยตำแหน่งทางการปกครอง หรือกรรมการในคณะกรรมการ พิจารณาและออกคำวินิจฉัยสั่งการ หรือร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใดๆ ที่ตนเอง มีส่วนได้เสียอยู่ด้วย เช่น เป็นบุพการี ผู้สืบสันดาน คู่สมรส หรือญาติสนิทของผู้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาต หรือผู้ที่จะถูกเพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางปกครองมีส่วนได้เสีย ในเรื่องที่จะต้องพิจารณาออกคำวินิจฉัยสั่งการ ต้องถือว่าผู้นั้น ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ และดังนั้น จึงต้องให้ผู้รักษาการแทนเป็นผู้พิจารณาและออกคำวินิจฉัยสั่งการ ในกรณีที่กรรมการในคณะกรรมการมีส่วนได้เสียในเรื่องที่คณะกรรมการจะต้องพิจารณาและลงมติ กรรมการผู้นั้น จะต้องออกจากที่ประชุมคำวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียที่ดี มติที่ประชุมคณะกรรมการซึ่งกรรมการที่มีส่วนได้เสียเข้าร่วมประชุมและออกเสียงลงคะแนนด้วยก็ดี ในสายตาของกฎหมายแล้ว ย่อมไม่บริบูรณ์⁶¹

2) หลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ

หลักการรับฟังผู้ที่จะถูกระทบสิทธิและสิทธิในการขอตรวจดูเอกสาร หลักนี้ มีความสำคัญที่สุดในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและให้ความสำคัญต่อความเป็นผู้ทรงสิทธิ ตามกฎหมายของประชาชนในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจมีผลกระทบสิทธิของประชาชนผู้ใด หรือกลุ่มใดแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสประชาชนผู้นั้นหรือกลุ่มนั้น ได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องนั้น ๆ อย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งคัดค้านแสดงความคิดเห็นของตนตลอดจนแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ ของตนด้วย เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็น เช่น จะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นเรื่องรีบด่วนที่จะต้องรีบดำเนินการ มิฉะนั้น จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือจะทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องล่าช้าไป หรือผู้ยื่นคำร้องได้แสดงข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนในคำขอคำให้การ

⁵⁹ กมลชัย รัตนสากววงศ์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 87

⁶⁰ อรรถวุฒิ สุวรรณมงคล, *หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540, หน้า 30

⁶¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*, กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด จีรัชการพิมพ์, 2545, หน้า 154

หรือคำแถลงแล้ว หรือเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง และเพื่อให้การแสดงพยานหลักฐาน หรือข้อโต้แย้งของประชาชนในฐานะผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายมีความเป็นไปได้ ก็จะต้องให้สิทธิแก่เขาในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นด้วย เว้นแต่เอกสารดังกล่าว เป็นเรื่องความลับของทางราชการ⁶²

หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง ให้สิทธิแก่บุคคลในอันที่จะปกป้องนิติฐานะของตนจากการใช้อำนาจออกคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง ผลบังคับหลักกฎหมายทั่วไปข้อนี้ มีอยู่ว่า ก่อนที่จะตัดสินใจใช้อำนาจออกคำวินิจฉัยสั่งการที่มีผลเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ซึ่งอาจมีผลกระทบกระเทือนสิทธิ หรือประโยชน์ในอันชอบธรรมของบุคคลใด หากการออกคำวินิจฉัยสั่งการเช่นว่านี้ มีมูลเหตุมุ่งใจมาจากการกระทำหรือพฤติกรรมของบุคคลนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งความประสงค์ที่จะออกคำวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ตนจะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลนั้นทราบ และให้เขามีโอกาสให้การแก้ข้อกล่าวหา และแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนคำให้การของตน อนึ่ง เพื่อให้บุคคลอยู่ในวิสัยที่จะปกป้องนิติฐานะของตนได้อย่างแท้จริง ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ตนจะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลที่จะได้รับความเสียหายจากคำวินิจฉัยสั่งการนั้นทราบล่วงหน้าเป็นเวลานานพอที่จะให้เขาสามารถทำความเข้าใจข้อกล่าวหา เตรียมคำให้การแก้ข้อกล่าวหา และพยานหลักฐานสนับสนุนคำให้การได้อย่างเต็มที่⁶³

หลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิมีรากฐาน มาจากแนวคิด 2 ประการ คือ

(1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีเหตุผลและรู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างไม่สมบูรณ์ (incomplete rationality and incomplete information) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อาจจะไม่รู้ถึงประเด็นที่ควรพิจารณาและข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้น ประเด็นหรือข้อเท็จจริงเหล่านี้ อาจจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการวินิจฉัย การได้รู้ประเด็นหรือข้อเท็จจริงเหล่านี้ อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับที่ได้คิดเอาไว้ได้ และบุคคลที่รู้ถึงประเด็นและข้อเท็จจริงที่สำคัญก็คือ บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฉะนั้น การรับฟังประเด็นหรือข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกระทบสิทธิ ก่อนออกคำสั่งจะเป็นรากฐานที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

(2) ความเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคลแต่ละคน เนื่องจากบุคคลทุกคนมีเหตุผล เขาจึงควรมีโอกาสที่จะได้แสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ ความมีเหตุผลยังทำให้บุคคลแต่ละคนสามารถเข้าใจเหตุผลของคำวินิจฉัยที่กระทบสิทธิของเขา และก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยที่มีเหตุผล ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงต้องให้โอกาสแก่บุคคลที่จะถูกระทบ

⁶² กมลชัย รัตนสกาววงศ์, “เรื่องเดิม”, หน้า 314-315

⁶³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “เรื่องเดิม”, หน้า 154-155

สิทธิได้แสดงความคิดเห็นและรับทราบเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย เพื่อให้บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิยอมรับในคำวินิจฉัยนั้น⁶⁴

ข้อยกเว้นของหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ

(1) กรณีที่กฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้โดยชัดแจ้ง
 (2) กรณีที่ต้องวินิจฉัยโดยรีบด่วน เพื่อรักษาความปลอดภัยและเพื่อความสะดวกสุขของสาธารณชน เช่น การวินิจฉัยเพื่อสั่งยึดหรือทำลายพืช หรืออาหารที่เป็นพิษต่อสุขภาพของผู้บริโภค

(3) กรณีการวินิจฉัยในขั้นเตรียมที่ยังไม่มีผลกระทบบสิทธิ เช่น การแต่งตั้งผู้ตรวจสอบ เพื่อสอบสวนว่ามีข้อเท็จจริงที่จะดำเนินการพิจารณาสอบสวนเพื่อลงโทษหรือไม่⁶⁵

3) หลักการให้เหตุผลประกอบ

หลักการต้องให้เหตุผล มีหน้าที่ทำนองเดียวกับหลักการรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสในความถูกต้อง และเหตุผลของการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองตามหลักประชาธิปไตย การให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีประโยชน์ต่อกระบวนการพิจารณาทางปกครองอยู่หลายประการด้วยกัน เช่น การทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเข้าใจและยอมรับปฏิบัติตามคำสั่งด้วยความเห็นใจ ทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้น จะได้โต้แย้งคัดค้านได้ตรงประเด็น เป็นการแสดงถึงความกระฉับกระเฉงของคำวินิจฉัยว่าฟังข้อเท็จจริงอย่างไร ปรับบทกฎหมายอย่างไร และเพราะเหตุใด จึงใช้อำนาจดุลพินิจเช่นนั้น นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดความสะดวกในการควบคุมตรวจสอบ โดยองค์กรตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครอง และองค์กรตรวจสอบที่ใช้อำนาจตุลาการด้วย⁶⁶

คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ จะต้องมีการให้เหตุผลของการออกคำสั่งดังกล่าวเอาไว้ด้วย เพื่อให้คู่กรณีสามารถทราบได้ว่า เจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุใด ถูกต้องเหมาะสม ขัดหรือแย้งกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดหรือไม่ และการให้เหตุผล ดังกล่าว ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ด้วยวิธีการอุทธรณ์ต่อไปได้⁶⁷

⁶⁴ ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย, การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531, หน้า 15-16

⁶⁵ ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 43-44

⁶⁶ กมลชัย รัตนสกววงศ์, “เรื่องเดิม”, หน้า 315-316

⁶⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “เรื่องเดิม”, หน้า 515

2.2 แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความคิดเรื่องสิทธิเด็ก ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญในด้านสิทธิมนุษยชน ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางมาเมื่อไม่กี่ปีมานี้เอง แต่เดิมนั้น ปัญหาและความต้องการของเด็ก ถูกมองว่าเป็นเรื่องของครอบครัวแต่ในศตวรรษที่ 20 สิทธิเด็กก็กลายเป็นจุดรวมความสนใจของรัฐบาล และองค์กรต่าง ๆ เด็กได้เผชิญกับปัญหาที่หลากหลาย ตั้งแต่การขาดแคลนสารอาหาร และบริการ สาธารณสุข ไปจนถึงการถูกใช้เป็นเครื่องมือและถูกทอดทิ้ง จำนวนเด็กที่กลายเป็นเหยื่อของการถูกใช้ เป็นเครื่องมือในรูปแบบต่างๆ นั้น มีเพิ่มมากขึ้น การคุ้มครองเด็กที่อยู่ในสถานะยากลำบาก (Children in Difficult Circumstances) เริ่มจะได้รับความสนใจในระดับนานาชาติ เดิมทีจุดสนใจเกี่ยวกับเด็ก มุ่งไปที่ความอยู่รอดและพัฒนาเท่านั้น (Survival and Development) ต่อมาได้เปลี่ยนมุมมองเกี่ยวกับ สิทธิเด็ก โดยเพิ่มความสนใจในการปกป้องคุ้มครองเด็กจากการถูกใช้เป็นเครื่องมือ การตกเป็นเหยื่อ ของการกระทำผิด หรือการเป็นพยานในกระบวนการยุติธรรม⁶⁸

เนื่องจากสิทธิของเด็ก เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ที่มีอยู่ ตามธรรมชาติ ตั้งแต่คลอดและอยู่รอดเป็นทารก ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่า การให้ความเคารพสิทธิ มนุษยชนนั้น จะเริ่มต้นจากการที่สังคมให้การดูแลเด็กๆ ในสังคม โดยเฉพาะสังคมที่เอาใจใส่ต่อเด็ก จะต้องให้เสรีภาพและยอมรับถึงศักดิ์ศรีของเด็ก รวมทั้งจะต้องสร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ ขึ้น เพื่อจะเปิด โอกาสให้เด็กเหล่านี้ สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มที่และมีโอกาสเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่สมบูรณ์ และมีคุณภาพ ซึ่งเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเด็นได้รับการกำหนดขึ้นมา เพื่อเน้นเรื่องของ เด็ก โดยเฉพาะ อันสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของเด็กที่จะต้องได้รับการดูแลเอาใจใส่เป็นพิเศษ ข้อเท็จจริงเหล่านี้ ก็ได้รับการยอมรับและรับรองโดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของเด็ก (Declaration of the Rights of the Child) ที่ได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ.2502 รวมถึงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Child) อันเป็นอนุสัญญาที่มีผลบังคับทางกฎหมาย⁶⁹

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองการสอบปากคำเด็ก ลักษณะของ การสอบสวน กรณีที่มีที่มีการกระทำผิดต่อเด็ก ขึ้นอยู่กับประเภทของความผิดว่าเป็นความผิด ต่อร่างกายหรือความผิดทางเพศ และขึ้นอยู่กับอายุแลความสามารถในการแสดงออก หรือการพูด ของเด็ก โดยในการสอบสวนเด็กในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และแคนาดานั้น ไม่ได้มีการตรา กฎหมายออกมาเป็นพระราชบัญญัติพิเศษที่ใช้สำหรับเด็ก กล่าวคือ มีแต่เพียงคู่มือ หรือแนวทาง

⁶⁸ อัญชญา จันทร์ประเสริฐ, การคุ้มครองเด็กในการสอบปากคำชั้นสอบสวนคดีอาญา, วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, หน้า 8 - 9

⁶⁹ เขมจุฑา สุวรรณจินดา, กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการคุ้มครองสิทธิเด็กผู้เสียหายในคดี ความผิดทางเพศ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540, หน้า 14-15

ในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานอัยการที่ทำงานร่วมกัน ซึ่งมีการคำนึงถึงสภาพจิตใจของเด็กในระหว่างการสอบปากคำเด็ก โดยจะไม่ทำให้เด็กรู้สึกตกเป็นเหยื่อผู้ถูกระทำอีกครั้ง⁷⁰

อย่างไรก็ดี แนวคิดในการคุ้มครองและปฏิบัติต่อเด็กนั้น มีอยู่หลายแนวคิด ซึ่งแต่ละแนวคิด ก็มีลักษณะในการพิจารณาหลายอย่างประกอบกัน โดยหากพิจารณาในแง่ของความเกี่ยวข้องในเชิงสิทธิอำนาจ สามารถแบ่งแนวคิดต่อเด็กออกเป็น 3 แนวคิด คือ

1) แนวคิดที่ถือว่าเด็กเป็นสมบัติของบิดามารดา แนวคิดนี้ เกิดจากความคิดที่ถือว่า ครอบครัวเป็นสถาบันพื้นฐานที่สำคัญที่สุดที่จะดำรงสังคมส่วนรวมเอาไว้ได้ เพราะสังคมส่วนรวมในสมัยแรกๆ ยังไม่มีความเข้มแข็งเหมือนรัฐในสมัยปัจจุบัน เช่น เป็นชนเผ่าต่าง ๆ แนวคิดนี้ จึงเป็นแนวคิด “กระแสหลัก” (Mainstream) ในสังคมทุกแห่ง พบได้มากที่สุด และฝังตัวอยู่ในสังคมอย่างลึกซึ้งมีมาตั้งแต่สังคมโบราณจนกระทั่งสังคมปัจจุบัน แนวคิดนี้ ถือว่าเด็กเป็นสมบัติส่วนตัวของพ่อแม่ สังคมภายนอกหรือรัฐหรือบุคคลทั่วไป ไม่เข้าแทรกแซง พ่อแม่มีสิทธิและอำนาจเหนือลูกอย่างเด็ดขาด จะปฏิบัติต่อเด็กอย่างไรดีเลิศจึงได้ หรือจะลงโทษถึงขั้นสังหารชีวิต ก็สามารถกระทำได้⁷¹

2) แนวความคิดที่ถือว่าเด็กเป็นสมบัติของสังคมหรือรัฐ แนวคิดนี้ เกิดจากการเห็นความสำคัญของ “ส่วนทั้งหมดหรือส่วนใหญ่” ว่ามีความสำคัญกว่าส่วนย่อย โดยส่วนใหญ่เป็นหลัก ที่รองรับส่วนย่อยไม่อาจดำรงอยู่ได้ ถ้าปราศจากส่วนใหญ่ แนวความคิดนี้ เป็นแนวคิดของอริสโตเติล ซึ่งเป็นรากฐานของความคิด เรื่องรัฐที่ว่า รัฐเป็นส่วนใหญ่ ปัจเจกชนเป็นส่วนย่อยที่ดำรงอยู่ในรัฐ รัฐมีความสำคัญกว่าปัจเจกชน แนวความคิดนี้ ถือว่า รัฐมีความสำคัญทำให้เกิดการปฏิบัติต่อเด็ก ในฐานะที่เป็น “สมบัติของสังคม” (หรือรัฐ) พ่อแม่มีสิทธิอำนาจในตัวเด็คน้อยกว่าสังคม หรือไม่สิทธิอำนาจเหนือเด็กเลย ในบางวัฒนธรรม เด็กจะไม่ถือว่าเป็นบุคคลคนหนึ่งที่มีสมบูรณ์ จนกว่าสังคมจะขนานนามเด็กอย่างเป็นทางการ แนวความคิดเด็กเป็นสมบัติของรัฐ หรือสังคมของรัฐสมัยใหม่ที่ปรากฏชัดเจน คือ แนวคิดของประเทศสังคมนิยมที่รัฐมักจะเข้าไปอบรมเลี้ยงดูเด็กเพื่อสืบทอดแนวคิดของรัฐสังคมนิยมเอาไว้⁷²

3) แนวความคิดที่ถือว่าเด็กมีสิทธิในฐานะปัจเจกชน แนวความคิดนี้ เกิดจากแนวความคิดปัจเจกชน ซึ่งให้ความสำคัญแก่บุคคลแต่ละคนว่าเป็นมนุษย์หรือสิ่งที่มีอยู่ได้ด้วยตนเอง

⁷⁰ อัญชนา จันทร์ประเสริฐ, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 11 - 12

⁷¹ ไพรัช บวรสมพงษ์, การคุ้มครองเด็กผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็ก, วิทยานิพนธ์หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) หน้า 47-48

⁷² ไพรัช บวรสมพงษ์, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 48

เกิดในสมัยฟื้นฟูศิลปวิทยาการ ที่เป็นแนวคิดที่จะแยกตัวออกจากความคิดของศาสนจักรที่ครอบงำความคิดของผู้คนในสมัยยุคกลางของยุโรป แนวคิดนี้ ได้มองเด็กอย่างมีสิทธิอำนาจและคุณค่าความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกับบุคคลอื่น ดังนั้น แม้เด็กจะอยู่ในความดูแลของบิดามารดา เด็กก็มีสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลเช่นเดียวกัน สังคมหรือรัฐ จึงมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของเด็กเช่นเดียวกับบิดามารดา เนื่องจากเด็กและบิดามารดาเป็นส่วนหนึ่งในสังคมทั้งสิ้น บิดามารดาจึงเป็นเจ้าของเด็กในฐานะผู้ให้กำเนิด หรือเหมาะสมสำหรับเด็กเท่าที่เด็กได้รับความดูแลอย่างถูกวิธี ไม่เป็นที่เสื่อมเสียต่อสวัสดิภาพเด็กทุกประการ แต่เมื่อใดที่บิดามารดาไม่มีความบกพร่อง หรือด้วยเหตุอันใด ก็ตามที่บิดามารดาไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้ สังคมหรือรัฐจะต้องเข้าเป็นธุระ เพื่อช่วยเหลือแก้ไขด้วยวิธีการเหมาะสมต่อเด็ก อันเป็นการให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพและสิทธิความเป็นปัจเจกชนของเด็กไว้⁷³

2.2.1 การดำเนินการสอบสวนที่เหมาะสมสำหรับเด็ก

ในการสอบสวน เพื่อให้ได้ความจริงจากพยานที่เป็นเด็กนั้น เครื่องมือที่จะช่วยในการค้นหาความจริง ควรจะต้องมีลักษณะที่เป็นพิเศษมากกว่าการสอบสวนพยานที่เป็นผู้ใหญ่ ดังนี้

2.2.2 บุคลากรที่เหมาะสม

ในการสอบปากคำเด็กแต่ละครั้ง ควรต้องมีการจำกัดจำนวนบุคคล และจำนวนครั้งที่สอบปากคำเด็ก เนื่องจากการซักถามหลาย ๆ ครั้ง จะเป็นการสร้างความกดดันให้กับเด็ก และอาจทำให้เด็กให้การไม่เหมือนกันในแต่ละครั้ง โดยทั่วไปในการสอบปากคำ พบว่าเด็กส่วนใหญ่ ต้องการให้มีคนอื่นอยู่ร่วมเป็นเพื่อนด้วย สำหรับตัวบุคคลที่อยู่ร่วมกับเด็ก ควรถามให้แน่ใจว่าเด็กต้องการให้ใครอยู่ด้วย เนื่องจากในบางครั้ง เด็กอาจไม่ต้องการให้พ่อ แม่ ญาติ หรือบุคคลใกล้ชิดอยู่ด้วยกับเด็กเสมอไป เพราะเด็กบางคน มีความรู้สึกอับอายต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับตน และไม่เต็มใจที่เปิดเผยรายละเอียดทั้งหมดต่อหน้าบุคคลดังกล่าว หรือในบางครั้ง บุคคลดังกล่าวอาจแสดงภาษา โดยใช้ร่างกายหรือใช้สายตาชำเลื่องมองว่าเด็กควรจะตอบคำถามเหล่านี้ ไปในแนวทางใด หรือควรตอบคำถามหรือไม่ ทำให้การสอบปากคำในกรณีนี้ ทำได้ยากยิ่งขึ้น⁷⁴

2.2.3 สถานที่ และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม

เด็กจะเล่าข้อเท็จจริงและรายละเอียดได้อย่างถูกต้อง ในสภาพที่ไม่เป็นทางการ และในสถานที่ที่มีความเป็นส่วนตัว โดยการนำเด็กไปสถานีตำรวจนั้น ไม่เหมาะ

⁷³ อัมพร คำพิพิทักษ์, การคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกรณีที่ถูกเป็นผู้เสียหายในคดีอาญา : ศึกษาอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานภายใต้ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540, หน้า 37-39

⁷⁴ อัญชญา จันทร์ประเสริฐ, “เรื่องเดิม”, หน้า 13

ต่อการสอบปากคำเด็ก เนื่องจากเด็กอาจจะรู้สึกหวาดกลัวที่เห็นมีผู้คนแต่งกายในชุดเครื่องแบบ มีทั้งปืนและกุญแจมือ และนอกจากนี้ ในสถานีตำรวจยังมีผู้คนมากมาย ดังนั้น ในการสอบปากคำเด็กในคดีความผิดทางเพศ ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และแคนาดา จึงมีการจัดห้องเพื่อสอบปากคำเด็กเป็นพิเศษ เพื่อช่วยให้เด็กเกิดความรู้สึกสบายใจ เบิกความสนใจ โดยในห้องสอบสวน จะมีอุปกรณ์ทดสอบความพร้อมของสภาพจิตใจและอารมณ์ และรูปแบบของห้องมีลักษณะที่ทำให้เด็กรู้สึกได้รับการต้อนรับอย่างอบอุ่น เช่น อาจจะมีภาพสวย ๆ ติดอยู่บนผนังห้อง หรือมีรูปการ์ตูนติดอยู่ หรือมีการนำภาพที่เด็กเคยวาดมาติดไว้ และนอกจากนี้ ภายในห้องยังมีบริเวณที่กว้างพอที่เด็กจะสามารถวิ่งเล่นได้ และมีของเล่นสำหรับเด็กเล็ก หรืออาจจะมีการจัดห้องให้มีสภาพคล้ายโรงเรียนอนุบาล เพื่อลดความกดดันที่จะเกิดขึ้นกับเด็ก⁷⁵

ข้อที่พึงระวัง ก็คือ สภาพห้องดังกล่าว จะต้องไม่มีลักษณะเหมือนห้อง หรือสถานที่ที่เกิดความผิด ทั้งนี้ เพราะจะทำให้พยานซึ่งได้รับผลกระทบต่อจิตใจ เช่น ถูกทำร้ายหรือกระทำผิดทางเพศเกิดความหวาดกลัว⁷⁶

เมื่อต้องสอบปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็ก สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ การสร้างความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน และสร้างความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน และสร้างความรู้สึกที่เป็นกันเองกับเด็ก ตั้งแต่ครั้งแรกที่เจอกัน เพื่อจะได้รับ ความไว้วางใจจากเด็ก จนเด็กยอมเปิดเผยเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับตน ซึ่งในการสร้างความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันนั้น อาจจำเป็นต้องใช้เวลาบ้าง เช่น อาจมีการเล่นเกมส์ หรือพูดคุยเกี่ยวกับเรื่องทั่ว ๆ ไป หรือดูโทรทัศน์กับเด็ก ฯลฯ ก่อนที่การสอบปากคำอย่างเป็นทางการ หรือซักถามปัญหาต่างๆ จะเริ่มขึ้น และในรายของเด็กเล็ก เจ้าพนักงานตำรวจ อาจต้องใช้เวลาบางส่วนในการเล่นกับเด็ก เพื่อให้เด็กมีความรู้สึกไว้วางใจ และเชื่อถือนในตัวเจ้าพนักงานตำรวจมากขึ้น⁷⁷

2.2.4 อุปกรณ์ที่เหมาะสม

ในการสอบสวน หรือสอบปากคำเด็กนั้น ในบางกรณี จำเป็นที่จะต้องใช้อุปกรณ์ เป็นเครื่องมือประกอบในการที่จะทำให้ได้รับความจริงจากเด็ก เช่น

การสอบปากคำเด็กในคดีความผิดทางเพศ ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และแคนาดา ได้มีการใช้ตุ๊กตาที่มีลักษณะพิเศษ คือ ตุ๊กตาที่มีส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย โดยเฉพาะในส่วนของอวัยวะเพศชัดเจนกว่าตุ๊กตาธรรมดา เพื่อให้เด็กได้ชี้และอธิบายถึงว่าเด็ก

⁷⁵ อัญชญา จันทร์ประเสริฐ, “เรื่องเดิม”, หน้า 12

⁷⁶ ณรงค์ ใจหาญ, “การคุ้มครองเด็กในการให้ปากคำในคดีอาญา” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 29 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2542), หน้า 573

⁷⁷ อัญชญา จันทร์ประเสริฐ, “เรื่องเดิม”, หน้า 12

ถูกกระทำคามผิดทางเพศอย่างไร หรือบางกรณี ก็มีการใช้ตุ๊กตาหุ่นหรือโทรศัพท์เด็กเล่น (puppet or toy phone) เพราะในบางกรณี เด็กอาจจะอยากเล่าเรื่องให้ตุ๊กตาฟังมากกว่าจะเล่าให้พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการฟัง⁷⁸

นอกจากนั้นแล้ว การสอบสวนหรือสอบปากคำเด็ก ยังจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้อุปกรณ์ที่เป็นเครื่องมือในการบันทึกการสอบสวนหรือสอบปากคำอีกด้วย กล่าวคือการบันทึกวิดีโอเทป ทั้งภาพและเสียงการสัมภาษณ์เด็ก และร่องรอยการทำร้ายเด็ก เป็นต้น

2.2.5 วิธีการที่เหมาะสม

ในการสอบสวนหรือสอบปากคำเด็กนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้วิธีการที่เหมาะสมสำหรับเด็ก ได้แก่ การดำเนินการต้องไม่ซ้ำซาก หรือไม่บ่อยครั้งเกินไป การดำเนินการต้องรวดเร็ว และการดำเนินการต้องมีลักษณะที่พิเศษในการตั้งคำถาม เป็นต้น

ในการสอบปากคำ จะเริ่มกระทำเมื่อเด็กมีความพร้อม และในระหว่างการสอบปากคำ ในกรณีที่มีการกระทำมิชอบต่อเด็ก (Child Abuse) จะมีการบันทึกวิดีโอเทป ทั้งภาพและเสียงการสัมภาษณ์เด็ก และร่องรอยการทำร้ายเด็ก ซึ่งอาจจะปรากฏตามใบหน้าและส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย โดยกล้องบันทึกภาพ (Video Camera) จะติดอยู่หลังกระจก ซึ่งมองผ่านได้เพียงด้านเดียว (One-way mirror) ทำให้เด็กมองไม่เห็นกล้อง ซึ่งการบันทึกวิดีโอเทปดังกล่าว ทำให้มีการสอบปากคำผู้เสียหายน้อยครั้งลง หรือนัยหนึ่งก็คือ เป็นการจำกัดจำนวนครั้งที่เด็กจะต้องให้การ⁷⁹

การสอบปากคำเด็ก ต้องกระทำโดยรวดเร็ว และไม่ต้องให้เด็กต้องรอให้การนาน ทั้งนี้ เพราะความทรงจำเหตุการณ์ของเด็กนั้นมีจำกัด และการที่จะให้เด็กต้องมานั่งรอ เพื่อจะให้การต่อพนักงานสอบสวนหรือศาล อาจทำให้เด็กอดทนน้อยต่อการรอ อันเป็นเหตุให้เด็กไม่ให้ความร่วมมือกับพนักงานสอบสวนหรือศาลก็ได้⁸⁰

นอกจากนี้ การสอบสวนปากคำเด็ก อาจทำโดยมีการวาดภาพ แล้วให้เด็กชี้ หรือวางภาพส่วนใดส่วนหนึ่งของภาพว่าจำเลยได้ทำอะไร และตรงส่วนไหน หรือมีการเขียนเว้นช่องว่าง ให้เด็กเติมประโยคให้สมบูรณ์⁸¹

⁷⁸ อัญชญา จันทร์ประเสริฐ, “เรื่องเดิม”, หน้า 12

⁷⁹ อัญชญา จันทร์ประเสริฐ, “เรื่องเดิม”, หน้า 14

⁸⁰ ณรงค์ ใจหาญ, “เรื่องเดิม”, หน้า 573

⁸¹ อัญชญา จันทร์ประเสริฐ, “เรื่องเดิม”, หน้า 12

บทที่ 3

การคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และพยานเด็ก เปรียบเทียบกับมาตรการคุ้มครองสิทธิของพนักงาน และพยานเด็กตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่าง ๆ จะดำเนินการเมื่อพบว่ามีกรกระทำผิดวินัยขึ้น และมีการลงโทษตามบทลงโทษที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นการรักษาวินัย ป้องกันและปราบปรามมิให้มีการกระทำผิดวินัยขึ้นอีก โทษทางวินัย จึงเป็นวิธีการบังคับ (Sanction) ที่หน่วยงานกำหนดไว้เพื่อใช้ปฏิบัติต่อผู้ที่ฝ่าฝืนวินัย อย่างไรก็ดี การดำเนินการทางวินัย รวมถึง การพิจารณาความผิด และการสั่งลงโทษทางวินัย เป็นการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือประโยชน์ของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัย ดังนั้น การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและพยานเด็ก ในบทนี้ จะศึกษาสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เปรียบเทียบกับสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและพยานเด็กตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

1. การคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและพยานเด็ก

1.1 การคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานเทศบาล มีกฎหมายและประกาศที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ดังนี้

1.1.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 แบ่งเป็น 7 หมวด ดังนี้

หมวด 1 การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 5 - 22)

หมวด 2 การบริหารงานบุคคลในเทศบาล (มาตรา 23 - 24)

หมวด 3 การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 25 - 26)

หมวด 4 การบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร (มาตรา 27)

หมวด 5 การบริหารงานบุคคลในเมืองพัทยา (มาตรา 28)

หมวด 6 การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (มาตรา 29)

หมวด 7 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (มาตรา 30 - 36)

บทเฉพาะกาล (มาตรา 37 - 43)

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด การบริหารงานบุคคลในเทศบาล การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร การบริหารงานบุคคลในเมืองพัทยา และการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา ส่วนการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร และการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ให้นิยามของพนักงานส่วนท้องถิ่น ไว้ว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการ หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุ และแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จากนิยามดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า พนักงานเทศบาล จึงเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังกล่าวด้วย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 การบริหารงานบุคคลในเทศบาล ได้บัญญัติเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการ 2 คณะ ดังนี้

1) กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล สำหรับเทศบาลทุกแห่งในเขตจังหวัดนั้น โดยประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 5 คน ผู้แทนเทศบาล จำนวน 6 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน⁸²

2) กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนเทศบาล จำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน⁸³

1.1.2 ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (เรียกย่อว่า ก.ถ.) โดยใน มาตรา 33 (1) ให้อำนาจคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลาง และแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้วย

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้มีมติ ในการประชุม ครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2544 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 33 (1) ดังกล่าว กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า “ประกาศ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น” ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 62 ง ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2544

ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีทั้งหมด 11 หมวด จำนวน 35 ข้อ ดังนี้
หมวด 1 บททั่วไป (ข้อ 1 - 3)

⁸² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23.

⁸³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 24.

หมวด 2 การกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ การกำหนดตำแหน่ง และมาตรฐานของตำแหน่ง (ข้อ 4 - 5)

หมวด 3 โครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น (ข้อ 6 - 7)

หมวด 4 การสรรหาบุคคล (ข้อ 8 - 10)

หมวด 5 การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง (ข้อ 11 - 15)

หมวด 6 การเพิ่มพูนประสิทธิภาพ และเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน (ข้อ 16 - 20)

หมวด 7 วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย (ข้อ 21 - 28)

หมวด 8 การอุทธรณ์ (ข้อ 29 - 30)

หมวด 9 การร้องทุกข์ (ข้อ 31)

หมวด 10 การบริหารงานบุคคลของพนักงานครูส่วนท้องถิ่น (ข้อ 32)

หมวด 11 การบริหารงานบุคคลของลูกจ้าง (ข้อ 33)

บทเฉพาะกาล (ข้อ 34 - 35)

จะเห็นว่า ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวประกอบไปด้วย เนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ การกำหนดตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง โครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น การสรรหาบุคคล การแต่งตั้ง และการให้พ้นจากตำแหน่ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพ และเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการและการเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การบริหารงานบุคคลของพนักงานครูส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลของลูกจ้าง

ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดนิยามของพนักงานส่วนท้องถิ่น ไว้ในข้อ 1 "พนักงานส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการ หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง ให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวด เงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จากนิยามแสดงให้เห็นว่า พนักงานเทศบาล จึงเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ต้องอยู่ภายใต้

บังคับของประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวด้วย

โดยประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) หมวด 7 ได้กำหนดเกี่ยวกับวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ดังนี้

1) การรักษาวินัย พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องรักษาวินัยตามที่กำหนดเป็นข้อห้าม และข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ โดยข้อห้ามและข้อปฏิบัติดังกล่าวให้มีมาตรฐานเดียวกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน⁸⁴

2) หน้าที่ผู้บังคับบัญชา ให้ผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ เสริมสร้าง และพัฒนา ให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย และดำเนินการทางวินัย แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควร กล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ทั้งนี้ หากผู้บังคับบัญชาผู้ใด ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้น กระทำความผิดวินัย⁸⁵

3) การลงโทษ พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้าม หรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยผู้นั้น เป็นผู้กระทำความผิดวินัย จำต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษ ทั้งนี้ การลงโทษทางวินัยให้มีมาตรฐานเดียวกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน⁸⁶

4) การดำเนินการทางวินัย การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยไม่ชักช้า เว้นแต่เป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องสอบสวน ซึ่งไม่ทำให้เสียความเป็นธรรม และจะสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาพักราชการ หรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ การสอบสวนดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุน ข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา และการให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาหน้าที่ปรึกษาหรือทนายความเข้าฟังในการชี้แจง หรือให้ปากคำของตน นอกจากนี้ กระบวนการสอบสวนให้เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดด้วย⁸⁷

⁸⁴ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ข้อ 21.

⁸⁵ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ข้อ 22.

⁸⁶ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ข้อ 23.

⁸⁷ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ข้อ 24.

5) การสั่งลงโทษ ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และมีให้เป็นไปโดยพยายาม โดยอคติ หรือโดยโทสจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด การลงโทษ พนักงานส่วนท้องถิ่นให้ทำเป็นคำสั่ง ในคำสั่งลงโทษให้แสดงข้อเท็จจริง พฤติการณ์การกระทำผิด ข้อกฎหมายและข้อพิจารณา ทั้งนี้ ให้ระบุสิทธิในการอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งลงโทษด้วย⁸⁸

6) การสืบสวนหรือพิจารณาและดำเนินการทางวินัย พนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้ใด มีกรณีถูกกล่าวหาว่า กระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นกรกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือ โดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการ หรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้น จะออกจากราชการไปแล้ว เว้นแต่ออกจากราชการเพราะตาย ก็ให้มีการสืบสวนหรือพิจารณา และดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ⁸⁹

7) การดำเนินการทางวินัยหรือสั่งให้ออกจากราชการ เมื่อผู้บังคับบัญชา ได้ดำเนินการทางวินัย หรือสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นออกจากราชการไปแล้ว ให้มีการรายงาน การดำเนินการทางวินัย หรือการสั่งให้ออกจากราชการดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อพิจารณา หรือตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการ หรือ พนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด⁹⁰

8) พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งโอนมาจากพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่น หรือ ข้าราชการ ตามกฎหมายอื่น ผู้ใดมีกรณีกระทำผิดวินัยอยู่ก่อนวัน โอนมาบรรจุให้ผู้บังคับบัญชาของ พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้นั้นดำเนินการทางวินัยต่อไปได้⁹¹

1.1.3 ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับ วินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และ

⁸⁸ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ข้อ 25.

⁸⁹ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ข้อ 26.

⁹⁰ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ข้อ 27.

⁹¹ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ข้อ 28.

การดำเนินการทางวินัยให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหารและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และจะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนด ดังนั้น คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลในการประชุม ครั้งที่ 5/2544 เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2544 จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17(6) ประกอบมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีมติให้ประกาศมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 มีทั้งหมด 6 หมวด ดังนี้

- หมวด 1 วินัยและการรักษาวินัย
- หมวด 2 การดำเนินการทางวินัย
- หมวด 3 การกระทำที่ปรากฏชัดแจ้ง
- หมวด 4 การสอบสวนพิจารณา
- หมวด 5 การลงโทษทางวินัย
- หมวด 6 การรายงานการดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานของเทศบาล เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไว้ ดังนี้

1) องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2544 กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แต่งตั้งจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วยประธานกรรมการ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยอีกสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีจำเป็นจะให้มิผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งเป็นพนักงานเทศบาล หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนด้วยก็ได้

คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ

สอบสวนแล้ว แม้ภายหลังประธานกรรมการจะดำรงตำแหน่งระดับ ต่ำกว่าหรือเทียบได้ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ก็ไม่กระทบถึงการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ⁹²

2) หน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวน มีหน้าที่ สอบสวนตามที่กำหนด เพื่อแสวงหาความจริงในเรื่องที่กล่าวหา และดูแลให้บังเกิดความยุติธรรมตลอดกระบวนการสอบสวน ในการนี้ ให้คณะกรรมการสอบสวนรวบรวมประวัติ และความประพฤติของผู้ถูกกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กล่าวหาเท่าที่จำเป็น เพื่อประกอบการพิจารณา และจัดทำบันทึกประจำวันที่มีการสอบสวนไว้ทุกครั้งด้วย ในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ห้ามมิให้บุคคลอื่นเข้าร่วมทำการสอบสวน⁹³

และให้กรรมการสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁹⁴

(1) ขอให้ กระทรวง ทบวง กรม หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือห้างหุ้นส่วน บริษัท ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ส่งผู้แทน หรือบุคคลในสังกัดมาชี้แจง หรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

(2) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจง หรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

ในการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลา ดังนี้⁹⁵

(1) ดำเนินการประชุม และแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(2) รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กล่าวหาเท่าที่มี ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้ดำเนินการ ตาม (1) แล้วเสร็จ

⁹² ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ข้อ 31.

⁹³ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ข้อ 39.

⁹⁴ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ข้อ 23.

⁹⁵ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ข้อ 40.

(3) แจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ดำเนินการ ตาม (2) แล้วเสร็จ

(4) รวบรวมพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหาให้แล้วเสร็จ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้ดำเนินการ ตาม (3)

(5) ประชุมพิจารณาลงมติ และทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้ดำเนินการ ตาม (4) แล้วเสร็จ

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (5) ได้ ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่อนายกเทศมนตรี เพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน ในกรณีเช่นนี้ให้นายกเทศมนตรีสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการ ได้ไม่เกินสองครั้ง ๆ ละไม่เกิน 30 วัน

การสอบสวนเรื่องใดที่คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายใน 180 วัน ให้ประธานกรรมการรายงานเหตุให้นายกเทศมนตรีเสนอคณะกรรมการพนักงานเทศบาลทราบเพื่อติดตาม เร่งรัดการสอบสวนต่อไป

3) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 กำหนดให้คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ต้องระบุ ชื่อ และตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา เรื่องที่กล่าวหา ชื่อ และตำแหน่งของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวน และผู้ช่วยเลขานุการ (ถ้ามี) ทั้งนี้ ให้มีสาระสำคัญ ตามแบบ สว.1 ที่กำหนดไว้ท้ายมาตรฐานทั่วไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของผู้ที่ได้รับแต่งตั้ง ไม่กระทบถึงการที่ได้รับแต่งตั้งนั้น⁹⁶

เมื่อได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ถ้านายกเทศมนตรีเห็นว่ามิเหตุอันสมควรหรือจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยน เพิ่ม หรือลดจำนวนผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ให้ดำเนินการได้โดยให้แสดงเหตุแห่งการสั่งนั้นไว้ด้วย และให้นำข้อ 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม การเปลี่ยนแปลงผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ไม่กระทบถึงการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว⁹⁷

4) สิทธิของผู้ถูกกล่าวหา

⁹⁶ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ข้อ 32.

⁹⁷ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ข้อ 38.

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ได้ให้สิทธิแก่พนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดวินัย ดังนี้

(1) สิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน

(2) สิทธิการนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตน เข้าร่วมฟังการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา

(1) สิทธิคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ได้ให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ถ้าผู้นั้น มีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้⁹⁸

ก. รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา

ข. มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน

ค. มีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหา

ง. เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดาของผู้กล่าวหา

จ. มีเหตุอื่น ซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม

การคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายกเทศมนตรี ภายใน 7 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือวันทราบเหตุแห่งการคัดค้าน โดยแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสือคัดค้านด้วย จะทำให้การสอบสวนไม่ได้ความจริงและความยุติธรรมอย่างไร ในการนี้ ให้นายกเทศมนตรีส่งสำเนาหนังสือคัดค้าน และแจ้งวันที่ได้รับหนังสือคัดค้านดังกล่าว ให้ประธานกรรมการทราบและรวมไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย

ในการพิจารณาเรื่องการคัดค้าน ผู้ซึ่งถูกคัดค้านอาจทำคำชี้แจงได้ หากนายกเทศมนตรีเห็นว่าหนังสือคัดค้านมีเหตุผลรับฟังได้ ให้สั่งให้ผู้ซึ่งถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน หากเห็นว่าหนังสือคัดค้านไม่มีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ให้สั่งยกคำคัดค้านนั้น โดยให้สั่งการภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน ทั้งนี้ ให้แสดงผลใน

⁹⁸ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ข้อ 36.

การพิจารณาสั่งการดังกล่าวด้วย พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ แล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการสอบสวนรวมไว้ในสำนวนการสอบสวนโดยเร็ว การสั่งยกเลิกคัดค้านให้เป็นที่สุด ในกรณีที่นายกเทศมนตรี ไม่สั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายใน 15 วัน ตามวรรคสาม ให้ถือว่าผู้ซึ่งถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวนและให้เลขานุการรายงานไปยังนายกเทศมนตรีเพื่อดำเนินการ ตามข้อ 38 ต่อไป การพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน ไม่กระทบถึงการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

ในกรณีที่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน เห็นว่าตนมีเหตุอันอาจถูกคัดค้านตามข้อ 36 วรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นรายงานต่อนายกเทศมนตรีและให้นำข้อ 36 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) สิทธิการนำความ หรือที่ปรึกษาของตนเข้าร่วมฟังการชี้แจง แก่ผู้กล่าวหา หรือการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ได้ให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำความ หรือที่ปรึกษาเข้าร่วมฟังการชี้แจง หรือการให้ปากคำได้⁹⁹

1.2 การคุ้มครองสิทธิของพยานเด็ก

1.2.1 สิทธิของพยาน

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเรียกบุคคลใดมาเป็นพยาน ให้บุคคลนั้น มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำตามวัน เวลา และสถานที่ ที่คณะกรรมการสอบสวนกำหนด¹⁰⁰ สำหรับในการสอบสวน มีการแยกการปฏิบัติต่อพยานเป็น 2 กรณี คือ กรณีการอ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพยาน และกรณีที่พยานมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

1) กรณีการอ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพยาน ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นที่จะต้องดำเนินการ ดังนี้¹⁰¹

(1) อำนวยความสะดวก

(2) ให้ความคุ้มครองพยานจากการถูกกลั่นแกล้ง หรือการปฏิบัติ

ที่ไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของพยาน

(3) ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อเป็นทนายแก้ต่างในกรณีที่ถูกฟ้องร้องในคดีแพ่ง หรือคดีอาญา

⁹⁹ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ข้อ 22.

¹⁰⁰ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 12.

¹⁰¹ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 13 วรรคแรก.

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไปให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนในฐานะพยานให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ¹⁰²

2) กรณีที่พยานมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน หรือ ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่จะต้องดำเนินการ ดังนี้¹⁰³

(1) อำนวยความสะดวก

(2) ให้ความคุ้มครองแก่ พยาน ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเหมาะสม ตามควรแก่กรณี

1.2.2 สิทธิของพยานเด็ก

กฏ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดว่า ในการสอบปากคำผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็ก ให้สอบสวนในสถานที่ ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก และให้มีข้าราชการครูที่เป็นกลางและเชื่อถือได้ และบุคคลที่เด็กร้องขอ หรือไว้วางใจเข้าร่วมในการสอบปากคำนั้นด้วย หากผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กตั้งรังเกียจข้าราชการครูดังกล่าวข้างต้นให้เปลี่ยนตัวบุคคลนั้น¹⁰⁴ จะเห็นได้ว่า กฏ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ได้ให้สิทธิแก่ทั้งในกรณีที่เด็กเป็นผู้เสียหายและกรณีพยานเป็นเด็ก โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

1) สอบสวนในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก

2) ให้มีบุคคลดังต่อไปนี้ เข้าร่วมในการสอบปากคำเด็กด้วย คือ

(1) ข้าราชการครูที่เป็นกลางและเชื่อถือได้ และ

(2) บุคคลที่เด็กร้องขอหรือไว้วางใจ

สำหรับข้าราชการครูดังกล่าวข้างต้น หากผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กตั้งรังเกียจ ก็จะต้องทำการเปลี่ยนตัวบุคคลนั้นด้วย

¹⁰² กฏ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 13 วรรคสอง.

¹⁰³ กฏ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 13 วรรคท้าย.

¹⁰⁴ กฏ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 28 วรรคสอง.

2. การคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและพยานเด็กตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.1 การคุ้มครองสิทธิของข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

การคุ้มครองสิทธิของข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เป็นไปตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556¹⁰⁵ มีรายละเอียด ดังนี้

2.1.1 องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดให้แต่งตั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกอย่างน้อยสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็น จะแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการจากข้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งมีใช้ข้าราชการการเมืองก็ได้ ในขณะที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งตามที่ ก.พ. กำหนด กรรมการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคน ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย¹⁰⁶

2.1.2 หน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1) แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบคำสั่งโดยเร็ว และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีนี้ ให้แจ้งตำแหน่งของประธานกรรมการ กรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ (ถ้ามี) รวมทั้งสิทธิที่จะคัดค้านกรรมการสอบสวนไปพร้อมกัน และให้มอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาไว้หนึ่งฉบับด้วย ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง ถ้าได้ทำบันทึกลง วันที่ และสถานที่ ที่แจ้งและลงลายมือชื่อผู้แจ้ง พร้อมทั้งพยานรู้เห็นไว้เป็นหลักฐานแล้ว ให้ถือว่าวันที่แจ้งนั้นเป็นวันรับทราบ

การแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยตรงก่อน แต่ถ้าไม่อาจแจ้งให้ทราบโดยตรงได้หรือมีเหตุจำเป็นอื่น ให้แจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่า

¹⁰⁶ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, ข้อ 18.

ผู้ถูกกล่าวหาได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งในประเทศ หรือเมื่อครบสิบห้าวัน นับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ

2) ส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กล่าวหาให้ประธานกรรมการ โดยเร็ว แล้วให้ประธานกรรมการลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปี ที่ได้รับแล้วเก็บรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน และส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้กรรมการทราบเป็นรายบุคคล

3) ส่งหลักฐานการรับทราบ หรือถือว่าทราบคำสั่งของผู้ถูกกล่าวหาไปให้ประธานกรรมการเพื่อเก็บรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน¹⁰⁷

คณะกรรมการสอบสวน มีหน้าที่ สอบสวนและพิจารณาตามหลักเกณฑ์วิธีการและระยะเวลาที่กำหนดใน กฎ ก.พ. นี้ เพื่อแสวงหาความจริงในเรื่องที่กล่าวหาและดูแลให้บังเกิดความยุติธรรมตลอดกระบวนการสอบสวน ในการนี้ ให้คณะกรรมการสอบสวนรวบรวมประวัติและความประพฤติของผู้ถูกกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กล่าวหาเท่าที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณา และจัดทำบันทึกประจำวันที่มีการสอบสวนไว้ทุกครั้งด้วย¹⁰⁸

ให้คณะกรรมการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่ เห็นว่าเป็นประโยชน์แก่การสอบสวน โดยไม่รับฟังแต่เพียงข้ออ้างหรือพยานหลักฐานของผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่กล่าวอ้าง หรือพาดพิงถึงบุคคล เอกสาร หรือวัตถุใดที่จะเป็นประโยชน์แก่การสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานนั้นไว้ให้ครบถ้วน ถ้าไม่อาจเข้าถึง หรือได้มาซึ่งพยานหลักฐานดังกล่าว ให้บันทึกเหตุนั้นไว้ด้วย¹⁰⁹

2.1.3 คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้ระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา เรื่องที่กล่าวหา ชื่อของประธานกรรมการและกรรมการ ทั้งนี้ ตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด ในกรณีที่มีการแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการ ให้ระบุชื่อผู้ช่วยเลขานุการไว้ในคำสั่งนั้นด้วย¹¹⁰

¹⁰⁷ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, ข้อ 21.

¹⁰⁸ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, ข้อ 26.

¹⁰⁹ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, ข้อ 29.

¹¹⁰ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, ข้อ 19.

ในกรณีที่มีผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 57 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ก็ให้ดำเนินการโดยนำ “หมวด 4 การดำเนินการในกรณีที่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง” ในเรื่ององค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนตามข้อ 18 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่ (โดยกรรมการสอบสวนจะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยก็ได้)¹¹¹

2.1.4 สิทธิของผู้ถูกกล่าวหา

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหา ดังนี้

1) สิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวน กล่าวคือ ในกรณีที่มีเหตุคัดค้าน ดังต่อไปนี้ กรรมการสอบสวนอาจถูกคัดค้านได้¹¹²

- (1) เป็นผู้ถูกกล่าวหา ตามข้อ 3
- (2) เป็นคู่หมั้น หรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหา ตามข้อ 3
- (3) ญาติของผู้กล่าวหา ตามข้อ 3 คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน ไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางการสมรส นับได้เพียงสองชั้น

(4) เป็นผู้มีสาเหตุ โจรธเถียงกับผู้ถูกกล่าวหา หรือกับคู่หมั้น หรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหา

- (5) เป็นผู้มิประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- (6) เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำผิดตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (7) เป็นผู้ที่มีเหตุอื่น ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลาง หรือเสียความเป็นธรรม

การคัดค้านและวิธีการคัดค้าน ต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้แต่งตั้งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายในเจ็ดวัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือนับแต่วันที่ทราบว่ามิกรณี ตามข้อ 22 โดยหนังสือคัดค้านต้องแสดงข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านตามที่กำหนดไว้ในข้อ 22

¹¹¹ สำนักงาน ก.พ. , การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2556, กรุงเทพฯ: บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด, 2557, 9

¹¹² กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, ข้อ 22.

การพิจารณาเรื่องการคัดค้าน ในกรณีที่ผู้ส่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เห็นว่าการคัดค้านเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ส่งสำเนานหนังสือคัดค้านไปให้ประธานกรรมการเพื่อทราบ และเก็บรวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน รวมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกคัดค้านทราบ และต้องให้โอกาสผู้ถูกคัดค้านได้ชี้แจงเป็นหนังสือต่อผู้ส่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ผู้ถูกคัดค้านได้ลงลายมือชื่อ และวันที่ที่ได้รับแจ้งไว้เป็นหลักฐาน ในการนี้ ผู้ถูกคัดค้านต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่กรรมการสอบสวน ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งนั้น แต่ถ้าเห็นว่าการคัดค้านไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้ส่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งไม่รับคำคัดค้านนั้น และแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ¹¹³ จากนั้น ให้ผู้ส่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เห็นว่าคำคัดค้านรับฟังได้ ให้สั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากหน้าที่ในการเป็นกรรมการสอบสวน ในกรณีที่เห็นสมควรจะแต่งตั้งผู้อื่นให้เป็นกรรมการสอบสวนแทนผู้ถูกคัดค้านก็ได้ แต่ถ้ากรรมการสอบสวนที่เหลืออยู่ มีจำนวนน้อยกว่าสามคน ให้แต่งตั้งผู้อื่นให้เป็นกรรมการสอบสวนแทนผู้ถูกคัดค้าน และให้นำข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) ในกรณีที่เห็นว่าคำคัดค้านไม่อาจรับฟังได้ ให้สั่งยกคำคัดค้าน และมีหนังสือแจ้งให้ผู้คัดค้าน ผู้ถูกคัดค้าน และประธานกรรมการทราบโดยเร็ว คำสั่งยกคำคัดค้านให้เป็นที่สุด¹¹⁴

ผลของการที่ผู้ส่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่พิจารณาสั่งการ
หากผู้ส่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ต้องพิจารณา และสั่งการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำคัดค้าน ถ้าไม่ได้สั่งภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้ถูกคัดค้านนั้น พ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน นับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว และให้ดำเนินการตาม (1) ต่อไป

- 2) สิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ¹¹⁵
- 3) สิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานหรือจะอ้างพยานหลักฐาน เพื่อขอให้เรียกพยานหลักฐานนั้นมาได้¹¹⁶
- 4) สิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบปากคำ¹¹⁷

¹¹³ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, ข้อ 23.

¹¹⁴ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, ข้อ 24.

¹¹⁵ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, ข้อ 40.

¹¹⁶ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, ข้อ 32.

2.1.5 สิทธิของพยานและพยานเด็ก

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 33 ห้ามมิให้กรรมการสอบสวนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการให้คำมั่นสัญญาขู่เชิญ หลอกลวง บังคับ หรือกระทำโดยมิชอบไม่ว่าด้วยประการใด เพื่อจูงใจให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานให้ถ้อยคำอย่างใด

สำหรับสิทธิของพยานเด็ก ไม่ปรากฏในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

2.2 การคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 ทวิ ได้กำหนดมาตรการในการสอบสวนเด็กไว้ สรุปได้ดังนี้

2.2.1 ให้แยกกระทำเป็นส่วนสัดส่วนในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก

2.2.2 ให้มีบุคคล 3 ประเภท ร่วมอยู่ด้วยในการถามปากคำเด็ก ได้แก่

นักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการ โดยให้เป็นที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องแจ้งให้บุคคลทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวทราบ รวมทั้งแจ้งให้ผู้เสียหาย หรือพยานที่เป็นเด็กทราบถึงสิทธินี้ด้วย ทั้งนี้ บุคคลทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว อาจถูกผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กตั้งรังเกียจได้ ซึ่งหากมีกรณีดังกล่าวให้เปลี่ยนตัวผู้นั้น เหตุผลที่ต้องมีนักจิตวิทยา ฯลฯ เข้าร่วมในการถามปากคำเด็ก เพื่อคุ้มครองเด็กขณะถูกสอบปากคำ เพราะสภาพร่างกายและจิตใจของเด็กยังอ่อนแอ การถามปากคำส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจของเด็กและส่งผลให้การถามปากคำคลาดเคลื่อน (ฎีกาที่ 2132/2548)¹¹⁸

มาตรา 133 ทวิ วรรคห้า บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่ง” ซึ่งมีเหตุอันควรไม่อาจรอบุคคลทั้ง 3 ประเภท เข้าร่วมในการถามปากคำพร้อมกันได้ ให้พนักงานสอบสวนถามปากคำเด็ก โดยมีบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ตามวรรคหนึ่งอยู่ร่วมด้วยเพียงคนเดียวก็ได้ เช่น ผู้เสียหายหรือพยานเด็กใกล้จะเสียชีวิต เป็นต้น¹¹⁹ แต่ทั้งนี้ จะต้องบันทึกเหตุที่ไม่อาจรอบุคคลอื่นไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย และมีให้ถือว่า การถามปากคำผู้เสียหายหรือพยาน ซึ่งเป็นเด็กในกรณีดังกล่าวที่ได้กระทำไปแล้ว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

¹¹⁸ เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณา, (พิมพ์ครั้งที่ 6), กรุงเทพฯ: หจก. จีรัชการพิมพ์, 2551, หน้า 495

¹¹⁹ เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 495

2.2.3 ในการถามปากคำเด็กจะต้องดำเนินการดังนี้

1) ในกรณีที่นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ เห็นว่าการถามปากคำเด็กคนใด หรือคำถามใด อาจจะมีผลกระทบต่อจิตใจเด็กอย่างรุนแรง ให้พนักงานสอบสวนถามผ่านนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เป็นการเฉพาะ ตามประเด็นคำถามของพนักงานสอบสวน โดยมีให้เด็กได้ยินคำถามของพนักงานสอบสวน และ

2) ห้ามมิให้ถามเด็กซ้ำซ้อนหลายครั้ง โดยไม่มีเหตุอันสมควร

2.2.4 ให้จัดให้มีการบันทึกภาพและเสียงการถามปากคำ ซึ่งสามารถนำออกถ่ายทอดได้อย่างต่อเนื่องไว้เป็นพยาน

อย่างไรก็ดี มาตรการดังกล่าวข้างต้น จะใช้เฉพาะในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกายอันมิใช่ความผิดที่เกิดจากการหลุมอนต่อสู้อ ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ ความผิดฐานกรร โชก ชิงทรัพย์และปล้นทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ หรือคดีความผิดอื่นที่มีอัตราโทษจำคุก ซึ่งผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปีร้องขอ

เด็กที่เป็นผู้เสียหายหรือพยาน หมายถึงเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี ด้วยเหตุนี้ แม้จะเป็นผู้เสียหายหรือพยาน จะอายุเพียง 17 ปี แต่ถ้าขณะ “ถามปากคำ” ผู้เสียหายหรือพยานอายุเกิน 18 ปีแล้ว ก็ไม่ต้องใช้มาตรการพิเศษ กล่าวคือ การถามปากคำไม่ต้องมีนักจิตวิทยา ฯลฯ ร่วมด้วย เพราะไม่มีเหตุผลใดๆ ที่จะต้อง “คุ้มครอง” ต่อไปอีกแล้ว¹²⁰

มาตรา 134/2 ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 133 ทวิ ไปใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี ด้วย แต่ผลของการสอบสวนผู้ต้องหาเด็กกับผู้เสียหายหรือพยานเด็ก โดยไม่มีนักจิตวิทยาฯ เข้าร่วมด้วยแตกต่างกัน หากเป็นการถามปากคำ “เด็ก” ซึ่งเป็นผู้ต้องหาหรือพยาน แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าจะมีผลอย่างไร (ซึ่งต่างจากกรณีเด็กเป็นผู้ต้องหา ซึ่งมีมาตรา 134/4 วรรคท้าย บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ไม่ให้รับฟังถ้อยคำของเด็กเป็นพยานหลักฐาน) แต่ศาลฎีกาก็วินิจฉัยไว้ในฎีกาที่ 5294/2549 ว่าคำให้การของผู้เสียหาย หรือพยานเด็กรับฟังไม่ได้¹²¹

ถ้ารับในการให้พยานเด็กชี้ตัวบุคคล มาตรา 133 ตริ กำหนดให้มีการชี้ตัวในสถานที่ที่เหมาะสม และสามารถจะป้องกันมิให้บุคคลซึ่งจะถูกชี้ตัวนั้นเห็นตัวเด็ก และให้มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลซึ่งเด็กร้องขอ และพนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วย เว้นแต่

¹²⁰ เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์, “เรื่องเดิม”, หน้า 495

¹²¹ เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์, “เรื่องเดิม”, หน้า 500

มีเหตุจำเป็นไม่อาจหาหรือรอบบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ และเด็กไม่ประสงค์จะให้หรือรอบบุคคลดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ ให้พนักงานสอบสวนบันทึกเหตุดังกล่าวไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย¹²²

2.3 การคุ้มครองสิทธิของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และพยานเด็ก

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติว่าการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรม โดยมีหลักว่า¹²³

ต่อมาคณะรัฐมนตรี ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19(4) และมาตรา 98 วรรคหก อนุมาตราให้ออกกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ กฎ ก.ค.ศ. คือ โดยที่การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยนั้น ต้องดำเนินการสอบสวนพิจารณาโดยมีหลักว่า มีความยุติธรรม และคุ้มครองสิทธิแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกกล่าวหาหรือเป็นผู้เสียหาย ตลอดจนพยานที่ให้ถ้อยคำในการสอบสวน อันจะทำให้กระบวนการสอบสวนได้ความจริง และมีความยุติธรรม ประกอบกับมาตรา 98 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า การสอบสวนพิจารณาข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. จึงจำเป็นต้องออกกฎ ก.ค.ศ. นี้

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 มีทั้งหมด 8 หมวด ดังนี้

- หมวด 1 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน (ข้อ 2 - 6)
- หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาและพยาน (ข้อ 7 - 13)
- หมวด 3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน (ข้อ 14 - 19)
- หมวด 4 วิธีการสอบสวน (ข้อ 20 - 37)
- หมวด 5 การทำรายงานการสอบสวน (ข้อ 38 - 39)
- หมวด 6 การพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวน (ข้อ 40 - 42)
- หมวด 7 การสอบสวนที่มีขอบและบกพร่อง (ข้อ 43 - 46)
- หมวด 8 การนับระยะเวลา (ข้อ 47)
- บทเฉพาะกาล (ข้อ 48)

¹²³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 98.

2.3.1 องค์ประกอบ และคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กำหนดว่าคณะกรรมการสอบสวนให้แต่งตั้งจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือข้าราชการฝ่ายพลเรือน จำนวนอย่างน้อย 3 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการสอบสวนอย่างน้อยอีก 2 คน โดยให้กรรมการสอบสวนคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีจำเป็นจะให้มีผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนด้วยก็ได้¹²⁴

โดยในกรณีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา สำหรับตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งและมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา โดยกรรมการสอบสวนจะต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย ตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด หรือรับรอง หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อย 1 คน และเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว แม้ภายหลังประธานกรรมการ จะดำรงตำแหน่งหรือตำแหน่งที่มีวิทยฐานะต่ำกว่าหรือเทียบได้ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ก็ไม่กระทบถึงการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ¹²⁵

2.3.2 หน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวน มีหน้าที่ สอบสวนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. นี้ เพื่อแสวงหาความจริงในเรื่องที่กล่าวหา โดยให้เริ่มการสอบสวนและดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม ทั้งนี้ ในการพิจารณาใช้ดุลพินิจจะต้องกระทำอย่างอิสระและเป็นกลาง โดยปราศจากอคติอย่างใด ๆ ต่อผู้ถูกกล่าวหา¹²⁶ และให้คณะกรรมการสอบสวนรวบรวมประวัติ และความประพฤติของผู้ถูกกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กล่าวหาที่จำเป็น รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ได้จากการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เพื่อประกอบการพิจารณา¹²⁷ ให้คณะกรรมการสอบสวนจัดทำบันทึกประจำวันที่มีการสอบสวนไว้ทุกครั้ง¹²⁸

¹²⁴ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 3 วรรคแรก.

¹²⁵ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 3 วรรคสอง.

¹²⁶ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 14 วรรคแรก.

¹²⁷ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 14 วรรคสอง.

¹²⁸ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 14 วรรคสาม.

นอกจากนี้ คณะกรรมการสอบสวน มีหน้าที่ รวบรวมพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อที่จะพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา โดยให้รวมถึงการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย¹²⁹

- 1) การแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- 2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของผู้ถูกกล่าวหา พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ เว้นแต่กรณีที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือย หรือเพื่อประวิงเวลา
- 3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ทั้งที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา
- 4) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 5) ออกไปตรวจสอบสถานที่

2.3.3 คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กำหนดว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องระบุ ชื่อ ตำแหน่ง หรือตำแหน่งและวิทยฐานะของผู้ถูกกล่าวหา เรื่องที่กล่าวหา ชื่อ ตำแหน่ง หรือตำแหน่งและวิทยฐานะของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวน และผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีสาระสำคัญตามแบบ สว.1 ที่ ก.ค.ศ. กำหนด¹³⁰

2.3.4 สิทธิของผู้ถูกกล่าวหา

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหา ดังนี้

- 1) สิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน
 - 2) สิทธิคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน
 - 3) สิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตนได้
 - 4) สิทธินำนายความ หรือที่ปรึกษาของตนเข้าร่วมฟังการสอบสวน
- สิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ดังกล่าว มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) สิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิคัดค้านใน 2 กรณี ได้แก่ การคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน และการคัดค้าน

¹²⁹ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 15.

¹³⁰ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 4.

ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในส่วนของการคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนนั้น กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 8 กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนได้¹³¹

(1) เหตุคัดค้าน การคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ทำได้ ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- ก. รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการในเรื่องที่กล่าวหา
- ข. มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- ค. มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา
- ง. เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่หมั้น คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดา ลูกพี่ลูกน้อง นับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้นของผู้กล่าวหา
- จ. เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของผู้กล่าวหา
- ฉ. มีเหตุอื่น ซึ่งน่าเชื่ออย่างยิ่งว่าจะทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม หรือไม่เป็นกลาง

(2) การคัดค้านและวิธีการคัดค้าน การคัดค้านให้กระทำภายใน 7 วันทำการ นับแต่วันรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือนับแต่วันที่ทราบสาเหตุแห่งการคัดค้าน โดยทำเป็นหนังสือแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสือคัดค้านด้วยว่าจะทำให้การสอบสวนไม่ได้ความจริงและความยุติธรรมอย่างไร ยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือส่งทางไปรษณีย์ตอบรับก็ได้ และให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนส่งสำเนาหนังสือคัดค้าน และแจ้งวันที่ได้รับหนังสือคัดค้านให้ประธานกรรมการทราบและรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกคัดค้านทราบ ในกรณีนี้ ให้หยุดการสอบสวนไว้ก่อน

(3) การพิจารณาเรื่องการคัดค้าน ในการพิจารณาเรื่องการคัดค้าน ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม และให้สั่งการภายใน 15 วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน พร้อมทั้งแสดงผลในการพิจารณาสั่งการด้วย เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินิจฉัยสั่งการอย่างใดแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และส่งเรื่องให้ประธานกรรมการรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน

¹³¹ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 8.

ในกรณี que เห็นว่าการคัดค้านมีเหตุผลรับฟังได้ ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน และสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนขึ้นใหม่แทน ทั้งนี้ ให้นำข้อ 3 และข้อ 5 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้าเห็นว่าการคัดค้านไม่มีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ ให้สั่งยกการคัดค้านนั้น การสั่งยกการคัดค้านให้เป็นที่สุด

(4) ผลของการที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่พิจารณาสั่งการ

ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่พิจารณาสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายใน 15 วันทำการ ให้ถือว่ากรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน และให้ประธานกรรมการรายงานไปยังผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการ ตามข้อ 6 ต่อไป ทั้งนี้ การพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน ไม่กระทบถึงการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

2) สิทธิคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 9 กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านใน 2 กรณี ได้แก่ การคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน และการคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยในส่วนของการคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนั้น กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้อีกด้วย¹³²

(1) เหตุคัดค้าน การคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทำได้ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด กล่าวคือ

ก. รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการในเรื่องที่กล่าวหา
ข. มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
ค. มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา
ง. เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่หมั้น คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดา ลูกพี่ลูกน้อง นับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงาน นับได้เพียงสองชั้นของผู้กล่าวหา

จ. เป็นเจ้านี่ หรือลูกหนี้ของผู้กล่าวหา

ฉ. มีเหตุอื่น ซึ่งน่าเชื่ออย่างยิ่งว่าจะทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมหรือไม่เป็นกลาง

¹³² กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 9.

(2) การคัดค้าน การคัดค้านให้กระทำได้ ภายใน 7 วันทำการ นับแต่วันรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(3) การพิจารณาเรื่องการคัดค้าน ในการพิจารณาเรื่องการคัดค้านให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม และให้สั่งการภายใน 15 วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน พร้อมทั้งแสดงเหตุผลในการพิจารณาสั่งการด้วย เมื่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินิจฉัยสั่งการอย่างใดแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และส่งเรื่องให้ประธานกรรมการรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน

ในกรณีที่เห็นว่าการคัดค้านมีเหตุผลรับฟังได้ ให้สั่งให้ผู้พ้นจากการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบสวน ตามข้อ 40 และข้อ 41 รวมทั้งการพิจารณาสั่งการตามผลการสอบสวนที่เสร็จสิ้นแล้ว และให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาดังกล่าว เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาหรือสั่งการแทน ถ้าเห็นว่าการคัดค้านไม่มีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ ให้สั่งยกการคัดค้านนั้น ทั้งนี้ การสั่งยกการคัดค้านให้เป็นที่สุด

(4) ผลของการที่ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่พิจารณาสั่งการ ในกรณีที่ผู้พิจารณาการคัดค้านไม่พิจารณาสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายใน 15 วันทำการ ให้ถือว่าผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบสวน ตามข้อ 40 และข้อ 41 รวมทั้งการพิจารณาสั่งการตามผลการสอบสวนที่เสร็จสิ้นแล้ว และให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาดังกล่าว เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาหรือสั่งการแทน ทั้งนี้ การพ้นจากการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบสวนหรือสั่งการตามผลการสอบสวนที่เสร็จสิ้นแล้ว ไม่กระทบถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

3) สิทธิขอตรวจเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กำหนดว่า ในการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนต้องให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เว้นแต่จะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎ ก.ค.ศ. นี้ กำหนดต้องล่าช้าออกไป หรือปรากฏโดยสภาพเห็นได้ชัดว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

รวมทั้งได้ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัย ขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ เพื่อการโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตนได้¹³³

4) สิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้าร่วมฟังการสอบสวน

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ได้ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง นำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมฟังการสอบสวนได้ด้วย แต่ทนายความหรือที่ปรึกษา จะให้ถ้อยคำหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา หรือเสนอความเห็นใดแก่คณะกรรมการสอบสวนไม่ได้¹³⁴

2.3.5 สิทธิของพยานและพยานเด็ก

1) สิทธิของพยาน

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่เกิดคณะกรรมการสอบสวน เรียกบุคคลใดมาเป็นพยาน ให้บุคคลนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำตามวัน เวลา และสถานที่ที่คณะกรรมการสอบสวนกำหนด¹³⁵ สำหรับในการสอบสวน มีการแยกการปฏิบัติต่อพยานเป็น 2 กรณี คือ กรณีการอ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพยาน และกรณีที่พยานมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1) กรณีการอ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพยาน ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นที่จะต้องดำเนินการ ดังนี้¹³⁶

ก. อำนวยความสะดวก

ข. ให้ความคุ้มครองพยาน จากการถูกกลั่นแกล้งหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของพยาน

ค. ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อเป็นนายแก้ต่างในกรณีที่ถูกฟ้องร้องในคดีแพ่งหรือคดีอาญา

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไปให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวน ในฐานะพยาน ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ¹³⁷

(2) กรณีที่พยานมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่จะต้องดำเนินการ ดังนี้¹³⁸

¹³³ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 10.

¹³⁴ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 11.

¹³⁵ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 12.

¹³⁶ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 13 วรรคแรก.

¹³⁷ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 13 วรรคสอง.

¹³⁸ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 13 วรรคท้าย.

ก. อำนวยความสะดวก

ข. ให้ความคุ้มครองแก่พยาน ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเหมาะสม ตามควรแก่กรณี

2) สิทธิของพยานเด็ก

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดว่า ในการสอบปากคำผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็ก ให้สอบสวนในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็กและให้มีข้าราชการครูที่เป็นกลางและเชื่อถือได้ และบุคคลที่เด็กร้องขอหรือไว้วางใจเข้าร่วมในการสอบปากคำนั้นด้วย หากผู้เสียหายหรือพยาน ซึ่งเป็นเด็กตั้งรังเกียจข้าราชการครูดังกล่าวข้างต้น ให้เปลี่ยนตัวบุคคลนั้น¹³⁹ จะเห็นได้ว่า กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ได้ให้สิทธิแก่ทั้งในกรณีที่เด็กเป็นผู้เสียหายและกรณีพยานเป็นเด็ก โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

- (1) สอบสวนในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก
- (2) ให้มีบุคคลดังต่อไปนี้ เข้าร่วมในการสอบปากคำเด็กด้วย คือ
 - ก. ข้าราชการครูที่เป็นกลางและเชื่อถือได้ และ
 - ข. บุคคลที่เด็กร้องขอหรือไว้วางใจ

สำหรับข้าราชการครูดังกล่าวข้างต้น หากผู้เสียหายหรือพยาน ซึ่งเป็นเด็กตั้งรังเกียจ ก็จะต้องทำการเปลี่ยนตัวบุคคลนั้นด้วย

¹³⁹ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 28 วรรคสอง.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยและพยานเด็ก

การวิเคราะห์ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและพยานเด็ก จะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและพยานเด็กตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยวิเคราะห์ใน 3 ประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวน

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวน

การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานเทศบาล เป็นกระบวนการและขั้นตอนในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 โดยในส่วนของ การคัดค้านกรรมการสอบสวนนั้น ข้อ 36 ของประกาศฯ ฉบับนี้ ได้ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาสามารถคัดค้านผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนได้ด้วยเหตุคัดค้าน ดังนี้

- 1) รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- 2) มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- 3) มีสาเหตุ โกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหา
- 4) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดาของผู้กล่าวหา

5) มีเหตุอื่น ซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม

จากข้อ 36 ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเหตุคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนทั้ง 5 เหตุนี้ เป็นเรื่องที่คณะกรรมการสอบสวนเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเองจะทำการสอบสวน ซึ่งหากพิจารณาตามหลักความไม่มีส่วนได้เสียที่ว่า เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาและทำคำสั่งทางปกครอง จะต้องไม่มีส่วนได้เสีย

ในเรื่องนั้น เพื่อเป็นการประกันความเป็นธรรม ป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่นำเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่ และให้เจ้าหน้าที่กระทำการไปโดยถูกต้องตามข้อเท็จจริงปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ คณะกรรมการสอบสวนที่มีเหตุดังกล่าว ย่อมไม่มีสิทธิที่จะเข้าทำการสอบสวนในเรื่องดังกล่าวได้ จึงต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนที่มีเหตุคัดค้านดังกล่าวได้

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 8 กำหนดเหตุคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ดังนี้

- 1) รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการในเรื่องที่กล่าวหา
- 2) มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- 3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา
- 4) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่หมั้น คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดา หรือมารดา ลูกพี่ลูกน้อง นับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงาน นับได้เพียงสองชั้นของผู้กล่าวหา
- 5) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ของผู้กล่าวหา
- 6) มีเหตุอื่น ซึ่งน่าเชื่ออย่างยิ่งจะทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมหรือไม่เป็นกลาง

จะเห็นได้ว่า เหตุคัดค้านกรรมการสอบสวน ในกรณีพนักงานเทศบาลถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย มี 5 เหตุ ส่วนเหตุคัดค้านกรรมการสอบสวนในกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มี 6 เหตุ ดังนั้น ในส่วนนี้ จึงจะวิเคราะห์เหตุคัดค้านกรรมการสอบสวนในกรณีพนักงานเทศบาลถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ว่าแต่ละเหตุคัดค้าน มีประเด็นข้อพิจารณาอย่างไรบ้าง

1.1.1 รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา

เหตุคัดค้านกรณีนี้ เป็นการกำหนดให้พนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย มีสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ หากกรรมการสอบสวนรู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา ซึ่งเหตุคัดค้านกรณีนี้ เหมือนกับเหตุคัดค้านกรณีของข้าราชการ และบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

อย่างไรก็ดี เหตุคัดค้านกรณีนี้ มีปัญหาว่าหมายความว่าอย่างไร จะเห็นว่าการสอบสวนที่เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา นั้น เป็นการกำหนดไว้แต่เพียงว่ารู้เห็นเหตุการณ์ขณะกระทำการ จึงขอแต่เพียงว่า กรรมการสอบสวนรู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาเท่านั้น สำหรับในกรณีที่กรรมการสอบสวนเคยเป็นกรรมการ

สืบสวนข้อเท็จจริงมาก่อน หรือเป็นผู้ตรวจสอบจำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงมาก่อน จึงไม่อาจถูกคัดค้านได้ เพราะการเป็นผู้สืบสวนข้อเท็จจริงหรือเป็นผู้ตรวจสอบจำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นเพียงผู้รู้เห็น เหตุการณ์ภายหลังการกระทำตามเรื่องที่กำลังกล่าวหา ไม่ใช่เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ ขณะกระทำการ แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาว่ากรรมการสอบสวนที่เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการ ตามเรื่องที่กำลังกล่าวหานั้น จะต้องทราบเหตุการณ์ทั้งหมดด้วยหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ที่เป็นไปเพื่อเป็นการประกันความเป็นธรรม และไม่ให้มีการลำเอียงแล้ว การที่กรรมการสอบสวนได้ทราบเหตุการณ์เรื่องราวทั้งหมดย่อมกระทบต่อหลักความไม่มีส่วนได้เสียอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ในทางกลับกันหากกรรมการสอบสวนจะได้ทราบเหตุการณ์เรื่องราวเพียงตอนใดตอนหนึ่งเพียงบางส่วน โดยไม่ได้ทราบเรื่องราวทั้งหมด หากไม่ใช่เหตุการณ์ ขณะกระทำการด้วยแล้ว ก็อาจเกิดความเข้าใจผิดได้อย่างแน่นอนเพราะย่อมไม่ทราบเหตุผลที่แท้จริงของการกระทำ ซึ่งอาจเกิดอคติขึ้นในใจและปักใจเชื่อในเหตุการณ์ตามที่เห็นมานานี้ได้ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า หากเป็นกรณีที่กรรมการสอบสวนรู้เห็นเหตุการณ์ทั้งหมด รวมถึงเหตุการณ์ ขณะกระทำการนั้นด้วย ย่อมถือว่าเข้าข่ายที่จะถูกคัดค้านได้ ส่วนกรณีที่กรรมการสอบสวนทราบ เหตุการณ์ แต่เพียงบางส่วน จะต้องพิจารณาว่าส่วนที่กรรมการสอบสวนรู้เห็นมาเป็นเหตุการณ์ ขณะกระทำการหรือไม่ เพราะเหตุคัดค้านกรณีนี้ ใช้คำว่า “เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการ ตามเรื่องที่กำลังกล่าวหา” โดยหากส่วนที่รู้เห็นนั้น เป็นเหตุการณ์ขณะกระทำการก็ย่อมเข้าข่ายที่จะถูก คัดค้านได้ แต่ถ้าส่วนที่รู้เห็นไม่ใช่เหตุการณ์ขณะกระทำการ ก็ไม่อาจเข้าข่ายที่จะถูกคัดค้านได้

1.1.2 มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน

เหตุคัดค้านกรณีนี้ เป็นการกำหนดให้พนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัย มีสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ หากกรรมการสอบสวนในเรื่องที่จะสอบสวน ซึ่งเหตุคัดค้านกรณีนี้ เหมือนกับกรณีของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำ ผิดวินัย

อย่างไรก็ดี มีปัญหาว่า “ประโยชน์ได้เสีย” หมายความว่าอย่างไร หากพิจารณา จากหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งมีรากฐานมาจากความต้องการให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่น ในความเป็นกลางของการพิจารณาแล้ว การที่กรรมการสอบสวนมีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน ไม่ว่าประโยชน์นั้น จะเป็นประโยชน์ในทางรูปธรรมที่เป็นทรัพย์สินเงินทองหรือประโยชน์ ในทางนามธรรมอื่น ๆ เช่น ชื่อเสียง ตำแหน่ง หน้าที่การงาน เป็นต้น กรรมการสอบสวนผู้นั้น ก็ย่อมถูกคัดค้านด้วยเหตุคัดค้านกรณีนี้ได้ อนึ่ง การมีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวนนั้น น่าจะ เป็นกรณีที่ไม่ต้องการผล กล่าวคือ ไม่จำเป็นที่กรรมการสอบสวนที่มีประโยชน์ได้เสียต้องได้รับ

ประโยชน์ได้เสียนั้นแล้ว และการมีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน ไม่ใช่เป็นเรื่องที่ผู้หนึ่งผู้ใด เห็นว่ามีประโยชน์ได้เสียเท่านั้น แต่ควรเป็นเรื่องที่สาธารณชน หรือที่เรียกว่าวิญญูชน เห็นว่าอาจจะทำให้ การสอบสวนไม่ยุติธรรม หรือไม่มีความเป็นกลาง

1.1.3 มีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหา

เหตุคัดค้านกรณีนี้ เป็นการกำหนดให้พนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัย มีสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ หากกรรมการสอบสวนมีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูก กล่าวหา ซึ่งเหตุคัดค้านกรณีนี้ เหมือนกับเหตุคัดค้านกรณีของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

อย่างไรก็ดี แม้การที่กรรมการสอบสวนมีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา จะเป็นกรณีที่ได้เห็นได้ชัดว่า ย่อมส่งผลทำให้การสอบสวนมีความไม่เป็นกลางได้ เพราะกรรมการ สอบสวน ย่อมมีอคติกับผู้ถูกกล่าวหาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เนื่องจากตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 คำว่า “โกรธ” หมายถึง ชุนเคืองใจอย่างแรง, ไม่พอใจอย่างรุนแรง ส่วนคำว่า “เคือง” หมายถึง ไม่พอใจและเริ่มรู้สึกโกรธ หรือระคาย ดังนั้น การที่กรรมการสอบสวน มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา จึงเป็นอาจแค่เพียงการไม่พอใจหรือเริ่มรู้สึกโกรธเท่านั้น หรือ อาจจะถึงขั้นไม่พอใจอย่างรุนแรงก็ได้ เพราะการโกรธเคืองเป็นเรื่องของความรู้สึกภายในใจ ซึ่งใน บางครั้งผู้โกรธเคืองอาจจะไม่ได้แสดงออกมาให้ใครเห็นก็ได้ โดยเฉพาะการโกรธเคืองที่ไม่ได้ รุนแรงมาก หรือบางกรณีคู่กรณีอีกฝ่ายอาจจะไม่ทราบด้วยซ้ำว่าอีกฝ่ายหนึ่งกำลังโกรธเคืองตนอยู่ การพิสูจน์ว่ากรรมการสอบสวนมีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา จึงทำได้ยากพอสมควร

1.1.4 เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดา มารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดาของผู้กล่าวหา

เหตุคัดค้านกรณีนี้ เป็นการกำหนดให้พนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัย มีสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ หากกรรมการสอบสวนเป็นผู้กล่าวหาหรือ เป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดาของ ผู้กล่าวหา ซึ่งเหตุคัดค้านกรณีนี้ เหมือนกับเหตุคัดค้านกรณีของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย แต่ในส่วนของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา ถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัย จะครอบคลุมถึงกรณีกรรมการสอบสวนเป็นคู่หมั้น และรวมถึงเป็นลูกพี่ลูกน้อง หรือเป็นญาติเกี่ยวกันทางแต่งงานกับผู้กล่าวหาด้วย โดยจำกัดขอบเขตไว้ด้วยว่ากรณีเป็นลูกพี่ ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือกรณีเป็นญาติเกี่ยวกันทางแต่งงาน นับได้เพียงสองชั้น ของผู้กล่าวหาด้วย จะเห็นได้ว่า กรณีพนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จะคัดค้าน

กรรมการสอบสวน ด้วยเหตุคัดค้านกรณีนี้ จึงแค่บอกว่ากรณีข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

ถ้าหากความเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดานนั้น หากพิจารณาจากหลักความไม่มีส่วนได้เสีย เพื่อให้เกิดความเป็นกลางในการสอบสวนแล้ว นอกจากจะหมายถึงคู่สมรส บุพการี และผู้สืบสันดานที่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยนิตินัยแล้ว ควรจะให้หมายความรวมถึงคู่สมรสที่ไม่ได้จดทะเบียน และบุพการีหรือผู้สืบสันดานตามความเป็นจริงด้วย เพราะกรณีกรรมการสอบสวนเป็นคู่สมรสที่ไม่ได้จดทะเบียน หรือเป็นบุพการีตามความเป็นจริง หรือเป็นผู้สืบสันดานตามความเป็นจริง ของผู้กล่าวหา ก็มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจจะมียศต่อผู้ถูกกล่าวหาได้ เช่นเดียวกัน

1.1.5 มีเหตุอื่นซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม

เหตุคัดค้านกรณีนี้ เป็นการกำหนดให้พนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย มีสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ หากกรรมการสอบสวนมีเหตุอื่น ซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม ซึ่งเหตุคัดค้านกรณีนี้ มีนัยยะเช่นเดียวกับเหตุคัดค้านกรณีของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เพียงแต่ใช้ข้อความไม่เหมือนกันเท่านั้น กล่าวคือ กรณีข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ใช้ข้อความว่า “มีเหตุอื่นซึ่งน่าเชื่ออย่างยิ่งว่าจะทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมหรือไม่เป็นกลาง” ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้ คงเป็นไปเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถหยิบยกเหตุอื่นใดที่อาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมมากว่าอ้าง เพื่อคัดค้านกรรมการสอบสวนได้หากเหตุอื่นอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม

อย่างไรก็ดี การกำหนดไว้เช่นนี้ค่อนข้างเปิดกว้างมาก ส่งผลทำให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถหยิบยกเหตุที่อาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมได้ทุกเหตุ ซึ่งขัดแย้งกับเหตุคัดค้านในข้อ (1) - (4) ที่จะจำกัดขอบเขตไว้แต่เพียงว่าได้แก่ไหนเพียงไรเท่านั้น เท่ากับว่าในบางกรณีแม้จะไม่เข้าเหตุ ตาม (1) - (4) ผู้ถูกกล่าวหาที่อาจจะอ้างได้ว่าเข้าเหตุตาม (5) นี้ได้

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษา

การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานเทศบาล ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ให้คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหารและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กำหนดด้วย คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล จึงออกประกาศมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และ

การดำเนินการทางวินัยขึ้น ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานของเทศบาล จึงเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544

การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการที่เรียกว่าการสอบสวนทางวินัย อันถือเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เพื่อพิจารณาก่อนที่จะออกคำสั่งลงโทษทางวินัย สำหรับการสอบสวนทางวินัยกับพนักงานเทศบาล ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ข้อ 48 กำหนดห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่สอบสวน เว้นแต่ทนายความหรือที่ปรึกษาของผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลซึ่งคณะกรรมการสอบสวนอนุญาตให้อยู่ในที่สอบสวน เพื่อประโยชน์แห่งการสอบสวน จะเห็นได้ว่าประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ฯ ดังกล่าว บัญญัติให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหา มีทนายความหรือที่ปรึกษาได้ เช่นเดียวกับการสอบสวนทางวินัยข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ.2550 ข้อ 11 ที่กำหนดว่า ในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้าร่วมฟังการสอบสวนก็ได้ แสดงให้เห็นว่าการสอบสวนทางวินัยพนักงานเทศบาล และการสอบสวนวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ต่างก็บัญญัติให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหา มีทนายความหรือที่ปรึกษาได้ด้วยเหมือนกัน

นอกจากนี้ การที่ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหา มีทนายความหรือที่ปรึกษาได้ ย่อมเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 23 ที่กำหนดให้คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ จึงถือได้ว่าประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ฯ ดังกล่าว มีการประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แล้ว เพราะเมื่อพิจารณาจากความเห็นของนักวิชาการที่ว่า “หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม” นั้น หมายถึง หลักเกณฑ์ที่พิจารณาจากมุมมองของผู้ที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนในทางภาวะวิสัยแล้วเป็นหลักเกณฑ์ที่จะทำให้อุบลดังกล่าว มีโอกาสต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน หรือเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิของตนได้ในฐานะที่ตนเป็นประธานแห่งสิทธิ ไม่ใช่วัตถุที่รัฐมุ่งกระทำต่อ เช่น ในกระบวนการสอบสวนความผิดทางวินัย”¹⁴⁰ จะเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากมุมมองของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งอาจจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่ง

¹⁴⁰ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2553,

ทางปกครองแล้ว การให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาหน้าทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาอยู่ในที่สอบสวนได้ ย่อมทำให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่แล้ว ดังนั้นคณะกรรมการสอบสวนจะห้ามผู้ถูกกล่าวหาให้นำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาอยู่ในที่สอบสวนไม่ได้ และการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาอยู่ในที่สอบสวนนี้ ไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสอบสวนก่อนด้วย

ประเด็นว่าสิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษา มีขอบเขตแค่ไหนเพียงไรนั้น จะเห็นว่าประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ข้อ 48 กำหนดว่า “ในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยาน ให้คณะกรรมการเรียกผู้ซึ่งจะซึ่งถูกสอบปากคำเข้ามาในที่สอบสวนคราวละหนึ่งคน ห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่สอบสวน เว้นแต่ทนายความหรือที่ปรึกษาของผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคล ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนอนุญาตให้อยู่ในที่สอบสวนเพื่อประโยชน์แห่งการสอบสวน” ส่วนการสอบสวนพิจารณาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ.2550 ข้อ 11 กำหนดว่า “ในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้าร่วมฟังการสอบสวนก็ได้ แต่จะให้ถ้อยคำหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา หรือเสนอความเห็นใดแก่คณะกรรมการสอบสวนไม่ได้” ซึ่งจะเห็นว่าตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 มีการจำกัดขอบเขตไว้ด้วยว่า ในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ถูกกล่าวหา จึงจะมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาได้ ต่างจากประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ที่ไม่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น การสอบสวนกรณีพนักงานเทศบาลถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตามผู้ถูกกล่าวหา ก็ย่อมสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบปากคำได้ แสดงให้เห็นว่า การสอบสวนกรณีพนักงานเทศบาลถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 มีขอบเขตการให้สิทธิกว้างมากกว่าการสอบสวนกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 23 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณี ต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้” จะเห็นว่า ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ

วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาใน ที่สอบสวนได้เท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงกรณีที่ถูกกล่าวหาต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ในการ พิจารณาทางปกครองทุกกรณี ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ประเด็นสิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษา มีขอบเขตแค่นี้เท่านั้น ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไป เกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 มีขอบเขตการให้สิทธิกว้างมากกว่าการสอบสวนกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เพราะผู้ถูกกล่าวหา สามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามา ในการสอบปากคำได้ ทั้งในกรณี การสอบสวนวินัยร้ายแรงและกรณีการสอบสวนที่ไม่ร้ายแรงด้วย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดไว้ จะเห็น ว่าประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษา วินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 มีขอบเขตการให้สิทธิ แคบกว่า โดยจำกัดสิทธิให้ผู้ถูกกล่าวหา นำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงกรณีที่ถูกกล่าวหาต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ในการพิจารณา ทางปกครองทุกกรณี

อย่างไรก็ดี กรณีความแตกต่างข้างต้น อาจทำให้เกิดประเด็นว่า ประกาศ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และ การดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ข้อ 48 ดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่ประกัน ความเป็นธรรมต่ำกว่าที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิการได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ ก็เป็นการให้สิทธิแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา เท่านั้น ที่เป็นเช่นนี้น่าจะสืบเนื่องมาจาก ความผิดทางอาญาเป็นความผิดที่มีบทลงโทษที่รุนแรง ซึ่งการลงโทษมีผลกระทบต่อสิทธิ และ หน้าที่ นอกจากนี้ หากพิจารณาจากหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ ซึ่งรวมถึงการรับฟังความ อีกฝ่ายหนึ่ง โดยผู้ถูกกล่าวหาควรจะได้รับความสะดวกในศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคล ตลอดจน ได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ปกป้องตนเองได้อย่างเต็มที่ สอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการ ที่ว่า “หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม” นั้น หมายถึง หลักเกณฑ์ที่พิจารณาจากมุมมองของ ผู้ที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนในทางภาวะวิสัยแล้วเป็นหลักเกณฑ์ที่จะ ทำให้บุคคลดังกล่าว มีโอกาสต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน หรือเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิของตน ได้ในฐานะที่ตนเป็นประธานแห่งสิทธิ ไม่ใช่วัตถุที่รัฐมุ่งกระทำต่อ เช่น ในกระบวนการสอบสวน

ความผิดทางวินัย”¹⁴¹ ประกอบกับขั้นตอนการสอบปากคำ ถือเป็นสาระสำคัญของกระบวนการสอบสวน เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนได้รับข้อเท็จจริงที่ถูกต้องสมบูรณ์จากผู้กล่าวหา และผู้ถูกกล่าวหา ก่อนที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาทางปกครอง ดังนั้น การให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิ นำทนายหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบปากคำของตน จึงถือเป็นการทำให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาส ในการต่อสู้ปกป้องตนเองได้อย่างเต็มแล้ว โดยไม่จำเป็นที่จะต้องเปิดกว้างให้ผู้ถูกกล่าวหา นำ ทนายความหรือที่ปรึกษามาด้วย ทุกครั้งที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ ในการพิจารณาทางปกครองทุกกรณี แต่อย่างไรก็ดี การให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิ นำทนายหรือที่ปรึกษา เข้า มาในกระบวนการสอบปากคำของตน ย่อมถือเป็นการจะทำให้บุคคลดังกล่าว มีโอกาสต่อสู้ป้องกัน สิทธิของตน หรือเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิของตน ได้อย่างเพียงพอแล้ว จึงถือว่าเป็น หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำกว่าที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่อย่างไรก็ดี

ส่วนประเด็นว่า คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย มีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิการนำ ทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนให้พนักงานเทศบาลทราบ หรือไม่ หากไม่แจ้งจะมีผลทางกฎหมายเป็นอย่างไรนั้น พบว่าประกาศคณะกรรมการกลางพนักงาน เทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่จะต้อง แจ้งสิทธิการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนให้พนักงานเทศบาลทราบ รวมทั้งไม่ได้กำหนดผลของการไม่แจ้งสิทธิดังกล่าวไว้ด้วย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ การสอบสวน พิจารณาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ.2550 ข้อ 18 ซึ่งกำหนดไว้ชัดเจน ว่า คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาตามข้อ 11 (สิทธิมี ทนายความหรือที่ปรึกษา) ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบก่อนสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา อีกทั้งยังมีการกำหนด ไว้ในข้อ 46 ด้วยว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่าการสอบสวนตอนใด ทำให้ไม่ถูกต้องตามกฎ ก.ค.ศ. นี้ นอกจาก ที่กำหนดไว้ในข้อ 43 ข้อ 44 และข้อ 45 ถ้าการสอบสวนตอนนั้นเป็นสาระสำคัญอันจะทำให้เสีย ความเป็นธรรม ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้มีอำนาจตามมาตรา 98 หรือมาตรา 104 (1) อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี สั่งให้คณะกรรมการ สอบสวนแก้ไขหรือดำเนินการตอนนั้น ให้ถูกต้องโดยเร็ว แต่ถ้าการสอบสวนตอนนั้น มิใช่ สาระสำคัญอันจะทำให้เสียความเป็นธรรม ผู้มีอำนาจดังกล่าว จะสั่งให้แก้ไขหรือดำเนินการ

¹⁴¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2553, หน้า 7.

ให้ถูกต้องหรือไม่ ก็ได้” แสดงว่า การที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ไม่ได้แจ้งสิทธิการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนให้ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัยทราบ ก็ไม่ได้มีผลหรือมีบทลงโทษแต่อย่างใด เพราะตามกฎหมาย ก.ค.ศ. กำหนดไว้แต่เพียงว่า หากการสอบสวนต่อนั้นเป็นสาระสำคัญอันจะทำให้เสียความเป็นธรรม ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ก็สามารถสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนแก้ไขหรือดำเนินการต่อนั้นให้ถูกต้องโดยเร็วเท่านั้น แต่ถ้าการสอบสวนต่อนั้นมิใช่สาระสำคัญอันจะทำให้เสียความเป็นธรรม จะสั่งให้แก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้องหรือไม่ก็ได้ ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในการใช้ดุลพินิจพิจารณาได้เองว่า การสอบสวนต่อนั้น เป็นสาระสำคัญหรือไม่เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดผลกรณีคณะกรรมการสอบสวนไม่แจ้งสิทธิไว้แต่อย่างใด

สำหรับปัญหาดังกล่าว การที่เจ้าหน้าที่ไม่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบ จะมีผลทำให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองและคำสั่งทางปกครองที่สร้างขึ้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น แต่เดิมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นวางหลักไว้ในเรื่องเสร็จที่ 295/2545 ว่าการที่เจ้าหน้าที่ไม่แจ้งสิทธิและหน้าที่ที่จำเป็นแก่กรณี ทำให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายและกรณีที่เป็นสาระสำคัญอันอาจทำให้คู่กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครอง คำสั่งทางปกครองที่สร้างขึ้นอาจถูกเพิกถอนได้ เพราะเหตุที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ 76/2550 สรุปว่ากระบวนการสอบสวนทางวินัย ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้แจ้งสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยได้ทราบ จึงไม่เสียไปและไม่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากกระบวนการสอบสวนทางวินัยดังกล่าว¹⁴² จากความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ 295/2545 จะเห็นได้ว่า เป็นการให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจว่าเรื่องใด มีความจำเป็นหรือไม่จำเป็น โดยหากเรื่องใดมีความจำเป็น ก็เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่นั้นๆ ให้คู่กรณีทราบ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่แจ้งและถ้าเรื่องที่ไม่แจ้งนั้น เป็นกรณีที่เป็นสาระสำคัญที่อาจทำให้คู่กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองได้ ก็อาจถือได้ว่าเป็นความ

¹⁴² ผู้แต่ง, “การแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง: หลักเกณฑ์ทั่วไปหรือเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง?”, ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 11*, บรรณาธิการ โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2556, หน้า 157-158.

บกพร่องที่ส่งผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ทำขึ้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นถูกเพิกถอนได้ ส่วนความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในเรื่องเสรีที่ 76/2550 ที่เห็นว่าการที่คณะกรรมการสอบสวนไม่ได้แจ้งสิทธิมีทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ไม่ทำให้การสอบสวนเสียไป และไม่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากกระบวนการสอบสวนดังกล่าว

ดังนั้น จึงอาจพอสรุปได้ว่า ตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสรีที่ 295/2545 เห็นว่าการแจ้งสิทธิมีทนายความหรือที่ปรึกษาเป็นเรื่องจำเป็นและถือเป็นสาระสำคัญ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธินี้แก่ผู้ถูกกล่าวหา หากไม่แจ้งย่อมมีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งลงโทษ โดยอาจถูกเพิกถอนได้ แต่ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสรีที่ 76/2550 เห็นในอีกทางหนึ่งว่า แม้ไม่มีการแจ้งสิทธิ ก็ไม่ทำให้การสอบสวนเสียไปและไม่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งลงโทษ ตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสรีที่ 295/2545 จึงมีลักษณะที่เป็นการให้หลักประกันอันเป็นการคุ้มครองแก่คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองมากกว่าเพราะการแจ้งสิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาถือเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหา ในอันที่จะมีบุคคลให้ความช่วยเหลือในการต่อสู้ป้องกันสิทธิในกระบวนการสอบสวนทางวินัย เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่อาจก่อให้เกิดผลสุดท้าย คือ ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับโทษทางวินัย เช่น ไล่ออก ปลดออกลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งโทษทางวินัยเหล่านี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อสถานะหรือสิทธิประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหา รวมทั้งส่งผลต่อเกียรติยศชื่อเสียงของผู้ถูกกล่าวหาอีกด้วย นอกจากนี้ กระบวนการทางวินัยยังมีขั้นตอนที่คล้ายกับกระบวนการสอบสวนทางอาญา เช่น ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหา มีการสอบปากคำผู้เกี่ยวข้อง มีการรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เป็นต้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาในการที่จะมีทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาช่วยเหลือการกระบวนการสอบสวนทางวินัยด้วย อย่างน้อยก็เป็นไปเพื่อที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถต่อสู้ปกป้องสิทธิของตนเองได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องแบกรับภาวะกดดันตามลำพัง เพราะกระบวนการสอบสวนทางวินัยโดยทั่วไปเป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจที่เหนือกว่าในการสั่งให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัย ซึ่งในบางกรณีผู้ถูกกล่าวหาอาจจะอยู่ในสภาพที่จำต้องยอมรับด้วยภาวะกดดันต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถปกป้องสิทธิของตนเองได้อย่างเต็มที่

สำหรับประเด็นว่า ทนายความหรือที่ปรึกษา มีบทบาทหน้าที่แค่ไหน เพียงใดนั้น ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ข้อ 22 กำหนดไว้ว่าผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ การสอบสวน กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยแล้ว จะเห็นว่า กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ.2550 ข้อ 11 กำหนดไว้ว่าผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาร่วมฟังการสอบสวนก็ได้ แต่จะให้ถ้อยคำหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา หรือเสนอความเห็นใดแก่คณะกรรมการสอบสวนไม่ได้ จะเห็นว่า ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 และกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ.2550 ต่างก็กำหนดไว้ในทำนองเดียวกันว่า ทนายความ หรือที่ปรึกษา สามารถเข้าร่วมฟังการสอบสวน การชี้แจง หรือการให้ปากคำ ของผู้ถูกกล่าวหาได้เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ.2550 ระบุไว้อย่างชัดเจนเลยว่า ทนายความ หรือที่ปรึกษาจะให้ถ้อยคำหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา หรือเสนอความเห็นใดแก่คณะกรรมการสอบสวนไม่ได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของพยานที่เป็นเด็ก

เนื่องจากเทศบาลบางแห่ง จะมี โรงเรียนหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดของเทศบาลด้วย ดังนั้น ในกรณีที่พนักงานครูหรือบุคลากรในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาลหรือในโรงเรียนที่สังกัดเทศบาล ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้น ในบางกรณีมีความจำเป็นจะต้องให้เด็ก ซึ่งรู้เห็นหรือประสบเหตุการณ์เข้ามาให้ปากคำ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงประกอบการสอบสวนการกระทำผิดทางวินัยนั้น

ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ได้กล่าวไว้แต่เพียงสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยเท่านั้น กล่าวคือ พนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน และมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาร่วมฟังการชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา หรือการให้ปากคำโดยที่ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และ

การดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของพยานบุคคลไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคลทั่วไป หรือพยานที่เป็นเด็ก

แสดงให้เห็นว่า การดำเนินการทางวินัยกรณีพนักงานเทศบาลถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัย มีความแตกต่างจากการดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษา ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย กล่าวคือ การดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 จะมีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติต่อพยาน แยกเป็น 2 กรณี คือ กรณีการอ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพยาน และกรณีที่พยานมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในกรณีการอ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพยานจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นที่จะต้องดำเนินการอำนวยความสะดวกและให้ความคุ้มครองพยานจากการถูกกลั่นแกล้ง หรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของพยาน ส่วนในกรณีที่พยานมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่จะต้องดำเนินการอำนวยความสะดวก และให้ความคุ้มครองแก่พยานผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเหมาะสม ตามควรแก่กรณี ซึ่งการที่กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กำหนดแนวทางการปฏิบัติต่อพยาน โดยให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในกรณีพยานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในกรณีพยานมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ที่มาเป็นพยาน คือ

1) กรณีพยานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมมีสิทธิที่ได้รับการอำนวยความสะดวก และให้ความคุ้มครองพยานจากการถูกกลั่นแกล้ง หรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของพยาน

2) กรณีที่พยานมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมมีสิทธิได้รับการอำนวยความสะดวกและให้ความคุ้มครองแก่พยานผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเหมาะสมตามควรแก่กรณี

นอกจากนั้นแล้ว ตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ยังได้ให้สิทธิแก่พยานที่เป็นเด็กด้วย โดยมีกรให้สิทธิทั้งในกรณีที่เด็กเป็นผู้เสียหายและกรณีพยานเป็นเด็ก กล่าวคือ ในการสอบปากคำผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็ก ให้สอบสวนในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก และให้มีข้าราชการครูที่เป็นกลางและเชื่อถือได้ และบุคคลที่เด็กร้องขอหรือไว้วางใจ เข้าร่วมในการสอบปากคำนั้นด้วย อีกทั้งหากผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กตั้งร้องแจ้งข้าราชการครูดังกล่าว ก็จะต้องเปลี่ยนตัวบุคคลนั้น

อย่างไรก็ดี แม้กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 มีการให้สิทธิแก่พยานที่เป็นเด็กเป็นกรณีพิเศษไว้ ซึ่งแตกต่างจากประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล

เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ที่ไม่ได้กำหนดไว้เลย แต่เมื่อนักฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของพยานที่เป็นเด็ก มาพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวคิดการดำเนินการสอบสวนที่เหมาะสมสำหรับเด็ก ทั้งในแง่ของ บุคลากรที่เหมาะสม สถานที่ และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม อุปกรณ์ที่เหมาะสม และวิธีการที่เหมาะสมแล้ว จะเห็นว่า กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 เน้นในเรื่องของสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก และเน้นที่บุคลากรที่เหมาะสมเท่านั้น โดยยังขาดในเรื่องของการมีอุปกรณ์ที่เหมาะสมสำหรับใช้ในการสอบปากคำเด็ก และที่สำคัญคือ ยังขาดในเรื่องของการใช้วิธีการที่เหมาะสมสำหรับเด็กอีกด้วย



บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีลักษณะการดำเนินงานที่เป็นอิสระจากส่วนกลาง การดำเนินการกับพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย จะเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 แต่เนื่องจากประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลฯ ฉบับนี้ ยังมีข้อบกพร่องบางประการ โดยเฉพาะในส่วนของสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา รวมถึงสิทธิของพยานที่เป็นเด็ก ดังนี้

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ได้ให้สิทธิแก่พนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย 2 กรณี คือ สิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวน และสิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษา

ในส่วนของสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนนั้น เป็นการให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาสามารถคัดค้านผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนได้ หากเข้าเหตุคัดค้านเหตุหนึ่งเหตุใด ดังนี้

- 1) รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- 2) มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- 3) มีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหา
- 4) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดาของผู้กล่าวหา
- 5) มีเหตุอื่นซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม

ซึ่งเหตุคัดค้านทั้ง 5 เหตุดังกล่าว มีทั้งที่เหมือนและแตกต่างกับเหตุคัดค้านกรณีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550

1.1 เหตุคัดค้านกรณีกรรมการสอบสวนรู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำตามเรื่อง ที่กล่าวหา

เหตุคัดค้านกรณีนี้ เหมือนกับเหตุคัดค้านกรณีของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

สำหรับความหมายของการรู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำตามเรื่องที่กล่าวหา นั้น เนื่องจากกำหนดไว้แต่เพียงว่ารู้เห็นเหตุการณ์ขณะกระทำ การ ดังนั้น จึงขอแต่เพียงว่ากรรมการสอบสวนรู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำตามเรื่องที่กล่าวหาเท่านั้น สำหรับในกรณีที่กรรมการสอบสวนเคยเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมาก่อน หรือเป็นผู้ตรวจสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงมาก่อน จึงไม่อาจถูกคัดค้านได้เพราะการเป็นผู้สืบสวนข้อเท็จจริงหรือเป็นผู้ตรวจสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริง เป็นเพียงผู้รู้เห็นเหตุการณ์ภายหลังการกระทำตามเรื่องที่กล่าวหา ไม่ใช่เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ขณะกระทำ การแต่อย่างใด

ส่วนปัญหาว่า กรรมการสอบสวนที่เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำตามเรื่อง ที่กล่าวหา นั้น จะต้องทราบเหตุการณ์ทั้งหมดด้วยหรือไม่ หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของหลัก ความไม่มีส่วนได้เสีย ที่เป็นไปเพื่อเป็นการประกันความเป็นธรรม และไม่ให้มีการลำเอียงแล้ว การที่กรรมการสอบสวนได้ทราบเหตุการณ์เรื่องราวทั้งหมด ย่อมกระทบต่อหลักความมีส่วนได้เสีย อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ในทางกลับกันหากกรรมการสอบสวนจะได้ทราบเหตุการณ์เรื่องราว เพียงตอนใดตอนหนึ่งเพียงบางส่วน โดยไม่ได้ทราบเรื่องราวทั้งหมด หากไม่ใช่เหตุการณ์ ขณะกระทำ การด้วยแล้ว ก็อาจเกิดความเข้าใจผิดได้อย่างแน่นอนเพราะย่อมไม่ทราบเหตุผลที่แท้จริง ของการกระทำ ซึ่งอาจเกิดอคติขึ้นในใจและปักใจเชื่อในเหตุการณ์ตามที่เห็นมามา นั้นได้ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า หากเป็นกรณีที่กรรมการสอบสวนรู้เห็นเหตุการณ์ทั้งหมดรวมถึงเหตุการณ์ ขณะกระทำ การนั้นด้วย ย่อมถือว่าเข้าข่ายที่จะถูกคัดค้านได้ ส่วนกรณีที่กรรมการสอบสวนทราบ เหตุการณ์ แต่เพียงบางส่วน จะต้องพิจารณาว่าส่วนที่กรรมการสอบสวนรู้เห็นมาเป็นเหตุการณ์ ขณะกระทำ การหรือไม่ เพราะเหตุคัดค้านกรณีนี้ใช้คำว่า “เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำ ตามเรื่องที่กล่าวหา” โดยหากส่วนที่รู้เห็นนั้น เป็นเหตุการณ์ขณะกระทำ การ ก็ย่อมเข้าข่ายที่จะถูก คัดค้านได้ แต่ถ้าส่วนที่รู้เห็นไม่ใช่เหตุการณ์ขณะกระทำ การ ก็ไม่อาจเข้าข่ายที่จะถูกคัดค้านได้

1.2 เหตุคัดค้านกรณีกรรมการสอบสวนมีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน

เหตุคัดค้านกรณีนี้ เหมือนกับกรณีของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

สำหรับความหมายของคำว่า “ประโยชน์ได้เสีย” นั้น หากพิจารณาจากหลัก ความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งมีรากฐานมาจากความต้องการให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลาง

ของการพิจารณาแล้ว การที่กรรมการสอบสวนมีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน ไม่ว่าประโยชน์นั้นจะเป็นประโยชน์ในทางรูปธรรมที่เป็นทรัพย์สินเงินทองหรือประโยชน์ในทางนามธรรมอื่นๆ เช่น ชื่อเสียง ตำแหน่งหน้าที่การงาน เป็นต้น กรรมการสอบสวนผู้นั้นก็ย่อมถูกคัดค้านด้วยเหตุนี้ได้อันหนึ่ง การมีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวนนั้น น่าจะเป็นกรณีที่ไม่ต้องการผล กล่าวคือ ไม่จำเป็นที่กรรมการสอบสวนที่มีประโยชน์ได้เสียต้องได้รับประโยชน์ได้เสียนั้นแล้ว และการมีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวนไม่ใช่เป็นเรื่องที่ผู้หนึ่งผู้ใดเห็นว่ามิมีประโยชน์ได้เสียเท่านั้น แต่ควรเป็นเรื่องที่สาธารณชนหรือที่เรียกว่าวิญญูชน เห็นว่าอาจจะทำให้การสอบสวนไม่ยุติธรรม หรือไม่มีความเป็นกลาง

1.3 เหตุคัดค้านกรณีกรรมการสอบสวนมีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหา

เหตุคัดค้านกรณีนี้ เหมือนกับเหตุคัดค้านกรณีของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

ส่วนความหมายของ “โกรธเคือง” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 คำว่า “โกรธ” หมายถึง ชุ่นเคืองใจอย่างแรง, ไม่พอใจอย่างรุนแรง ส่วนคำว่า “เคือง” หมายถึง ไม่พอใจและเริ่มรู้สึกโกรธ หรือระคาย ดังนั้น การที่กรรมการสอบสวนมีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหา นั้น จึงเป็นอาจแค่เพียงการไม่พอใจหรือเริ่มรู้สึกโกรธเท่านั้น หรืออาจจะถึงขั้นไม่พอใจอย่างรุนแรงก็ได้ การโกรธเคือง จึงเป็นเรื่องของความรู้สึกภายในใจ ซึ่งในบางครั้งผู้โกรธเคืองอาจจะไม่ได้แสดงออกมาให้ใครเห็นก็ได้ โดยเฉพาะการโกรธเคืองที่ไม่ได้รุนแรงมาก หรือบางกรณี คู่กรณีอีกฝ่าย อาจจะไม่ทราบด้วยซ้ำว่าอีกฝ่ายหนึ่งกำลังโกรธเคืองตนอยู่ การพิสูจน์ว่ามีโกรธเคือง จึงทำได้ยากพอสมควร

1.4 เหตุคัดค้านกรณีกรรมการสอบสวนเป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดาของผู้กล่าวหา

เหตุคัดค้านกรณีนี้ แคบกว่ากรณีของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เพราะในส่วนของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จะครอบคลุมถึงกรณีกรรมการสอบสวนเป็นคู่หมั้น และรวมถึงเป็นลูกพี่ลูกน้อง หรือเป็นญาติเกี่ยวกันทางแต่งงานกับผู้กล่าวหาด้วย โดยจำกัดขอบเขตไว้ด้วยว่ากรณีเป็นลูกพี่ลูกน้อง นับได้เพียงภายในสามชั้น หรือกรณีเป็นญาติเกี่ยวกันทางแต่งงาน นับได้เพียงสองชั้นของผู้กล่าวหาด้วย ทั้งนี้ สำหรับความเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดานนั้น ควรจะให้หมายความรวมถึงคู่สมรสที่ไม่ได้จดทะเบียน และบุพการีหรือผู้สืบสันดานตามความเป็นจริงด้วย เพราะกรณีกรรมการสอบสวนเป็นคู่สมรสที่ไม่ได้จดทะเบียน หรือเป็นบุพการีตามความเป็นจริง หรือ

เป็นผู้สืบสันดานตามความ เป็นจริงของผู้กล่าวหา ก็มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจจะมือคดต่อผู้ถูกกล่าวหาได้เช่นเดียวกัน

1.5 เหตุคัดค้านกรณีกรรมการสอบสวนมีเหตุอื่นซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม

เหตุคัดค้านกรณีนี้ มีนัยยะเช่นเดียวกับเหตุคัดค้านกรณีของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เพียงแต่ใช้ข้อความไม่เหมือนกันเท่านั้น กล่าวคือ กรณีข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ใช้ข้อความว่า “มีเหตุอื่น ซึ่งน่าเชื่ออย่างยิ่งว่าจะทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมหรือไม่เป็นกลาง” ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้ คงเป็นไปเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถหยิบยกเหตุอื่นใด ที่อาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมมากล่าวอ้าง เพื่อคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ หากเหตุอื่นนั้นอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมอย่างไรก็ดี การกำหนดไว้เช่นนี้ค่อนข้างเปิดกว้างมาก ส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถหยิบยกเหตุที่อาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมได้ทุกเหตุ ซึ่งขัดแย้งกับเหตุคัดค้านในข้อ (1) - (4) ที่จะจำกัดขอบเขตไว้แต่เพียงว่าได้แก่ไหน เพียงไรเท่านั้น เท่ากับว่าในบางกรณีแม้จะไม่เข้าเหตุ ตาม (1) - (4) ผู้ถูกกล่าวหาที่อาจจะอ้างได้ว่าเข้าเหตุ ตาม (5) นี้ได้

สำหรับสิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษา การสอบสวนทางวินัยพนักงานเทศบาล และการสอบสวนวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ต่างก็บัญญัติให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหา มีทนายความหรือที่ปรึกษาได้เช่นเดียวกัน

การให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหา มีทนายความหรือที่ปรึกษาได้ ย่อมเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 23 ที่กำหนดให้คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ จึงถือได้ว่าประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลฯ มีการประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว เพราะการให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหานำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาอยู่ในที่สอบสวนได้ ย่อมทำให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่แล้ว ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนจะห้ามผู้ถูกกล่าวหา มีให้นำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาอยู่ในที่สอบสวนไม่ได้ และการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาอยู่ในที่สอบสวนนี้ ไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสอบสวนก่อนด้วย

อย่างไรก็ดี ตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 มีการจำกัดขอบเขตไว้ด้วยว่าในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาจึงจะมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาได้ ต่างจากประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลฯ ที่ไม่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น การสอบสวนกรณีพนักงานเทศบาลถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนวินัย

ร้ายแรง หรือไม่ร้ายแรงก็ตาม ผู้ถูกกล่าวหาที่ย่อมสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบปากคำได้ แสดงให้เห็นว่า การสอบสวนกรณีพนักงานเทศบาลถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบปากคำได้ ทั้งในกรณีการสอบสวนวินัยร้ายแรงและกรณีการสอบสวนที่ไม่ร้ายแรงด้วย แต่การให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในที่สอบสวนนั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองทุกกรณี ซึ่งการให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบปากคำของตน ย่อมถือเป็นการทำให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสในการต่อสู้ปกป้องตนเองได้อย่างเต็มที่แล้ว โดยไม่จำเป็นที่จะต้องเปิดกว้างให้ผู้ถูกกล่าวหา นำทนายความหรือที่ปรึกษามาด้วยทุกครั้งที่ยื่นฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ ในการพิจารณาทางปกครองทุกกรณี แต่อย่างไรก็ดี การให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบปากคำของตน ย่อมถือเป็นการจะทำให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน หรือเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิของตนได้อย่างเพียงพอแล้ว จึงถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม ไม่ต่ำกว่าที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่อย่างไรก็ดี

ทั้งนี้ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ฯ ไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่จะต้องแจ้งสิทธิการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนให้พนักงานเทศบาลทราบ รวมทั้งไม่ได้กำหนดผลของการไม่แจ้งสิทธิดังกล่าวไว้ด้วย ต่างจากการสอบสวนพิจารณาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ.2550ซึ่งกำหนดไว้ชัดเจนว่า คณะกรรมการสอบสวน มีหน้าที่ ต้องแจ้งสิทธิมีทนายความหรือที่ปรึกษาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบก่อนสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา แต่หากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ได้แจ้งสิทธิการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวน ให้ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัยทราบ ก็ไม่ได้มีผลหรือมีบทลงโทษ แต่อย่างไรก็ดี เพราะตามกฎ ก.ค.ศ. กำหนดไว้แต่เพียงว่า หากการสอบสวนตอนนั้นเป็นสาระสำคัญอันจะทำให้เสียความเป็นธรรม ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน สามารถสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนแก้ไขหรือดำเนินการตอนนั้น ให้ถูกต้องโดยเร็วเท่านั้น แต่ถ้าการสอบสวนตอนนั้นมีสาระสำคัญอันจะทำให้เสียความเป็นธรรม จะสั่งให้แก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้องหรือไม่ก็ได้ ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในการใช้ดุลพินิจพิจารณาได้เองว่า การสอบสวนตอนนั้น เป็นสาระสำคัญหรือไม่เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดผลกรณีคณะกรรมการสอบสวนไม่แจ้งสิทธิไว้แต่อย่างไร

ตามความเห็นคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสรีจที่ 295/2545 เห็นว่าการแจ้งสิทธิมีทนายความหรือที่ปรึกษาเป็นเรื่องจำเป็นและถือเป็นสาระสำคัญ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวน มีหน้าที่ ต้องแจ้งสิทธินี้แก่ผู้ถูกกล่าวหา หากไม่แจ้งยอม มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งลงโทษ โดยอาจถูกเพิกถอนได้ แต่ความเห็นของคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสรีจที่ 76/2550 เห็นในอีกทางหนึ่งว่า แม้ไม่มีการแจ้งสิทธิ ก็ไม่ทำให้การสอบสวนเสียไป และไม่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งลงโทษ

ตามความเห็นคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสรีจที่ 295/2545 จึงมีลักษณะที่เป็นการให้หลักประกัน อันเป็นการคุ้มครองแก่คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองมากกว่า เพราะการแจ้งสิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาถือเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหา ในอันที่จะมีบุคคลให้ความช่วยเหลือในการต่อสู้ป้องกันสิทธิในกระบวนการสอบสวนทางวินัย เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่อาจก่อให้เกิดผลสุดท้าย คือ ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับโทษทางวินัย เช่น ไล่ออกปลดออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งโทษทางวินัยเหล่านี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อสถานะ หรือสิทธิประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหา รวมทั้งส่งผลกระทบต่อเกียรติยศชื่อเสียงของผู้ถูกกล่าวหาอีกด้วย นอกจากนี้ กระบวนการทางวินัย ยังมีขั้นตอนที่คล้ายกับกระบวนการสอบสวนทางอาญา เช่น ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหา มีการสอบปากคำผู้เกี่ยวข้อง มีการรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เป็นต้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาในการที่จะมีทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาช่วยเหลือการกระบวนการสอบสวนทางวินัยด้วย อย่างน้อยก็เป็นไปเพื่อที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถต่อสู้ปกป้องสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องแบกรับภาวะกดดันตามลำพัง เพราะกระบวนการสอบสวนทางวินัย โดยทั่วไป เป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจที่เหนือกว่า ในการสั่งให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัย ซึ่งในบางกรณีผู้ถูกกล่าวหาอาจจะอยู่ในสภาพที่จำต้องยอมรับด้วยภาวะกดดันต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถปกป้องสิทธิของตนเองได้อย่างเต็มที่

สำหรับประเด็นว่า ทนายความหรือที่ปรึกษา มีบทบาทหน้าที่แค่ไหน เพียงใดนั้น ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 และกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ.2550 ต่างก็กำหนดไว้ในทำนองเดียวกันว่า ทนายความหรือที่ปรึกษาสามารถเข้าร่วมฟังการสอบสวน การชี้แจง หรือการให้ปากคำ ของผู้ถูกกล่าวหาได้เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย มีการระบุไว้อย่างชัดเจนเลยว่า ทนายความหรือที่ปรึกษาจะให้ถ้อยคำหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา หรือเสนอความเห็นใดแก่คณะกรรมการสอบสวนไม่ได้

ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของพยานที่เป็นเด็ก ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ได้กล่าวไว้แต่เพียงสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เท่านั้น กล่าวคือ ให้สิทธิแก่พนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน และมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้าร่วมฟังการชี้แจง แก่ข้อกล่าวหาหรือการให้ปากคำ โดยไม่ได้มีการกำหนดให้สิทธิแก่พยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะพยานบุคคลทั่วไป หรือพยานบุคคลที่เป็นเด็กแต่อย่างใด

ต่างกับการดำเนินการทางวินัย กรณีข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ซึ่งจะมีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติต่อพยานด้วย แยกเป็น 2 กรณี คือ กรณีการอ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพยานและกรณีที่พยานมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในกรณีการอ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพยาน จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น ที่จะต้องดำเนินการอำนวยความสะดวกและให้ความคุ้มครองพยานจากการถูกกลั่นแกล้งหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของพยาน ส่วนในกรณีที่พยานมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่จะต้องดำเนินการอำนวยความสะดวก และให้ความคุ้มครองแก่พยานผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเหมาะสมตามควรแก่กรณี ซึ่งการที่กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กำหนดแนวทางการปฏิบัติต่อพยาน โดยให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในกรณีพยานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีพยานมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมก่อให้เกิดสิทธิแก่ ผู้ที่มาเป็นพยาน คือ

1) กรณีพยานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมมีสิทธิที่ได้รับการอำนวยความสะดวก และให้ความคุ้มครองพยานจากการถูกกลั่นแกล้ง หรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของพยาน

2) กรณีที่พยานมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมมีสิทธิได้รับการอำนวยความสะดวกและให้ความคุ้มครองแก่พยานผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเหมาะสมตามควรแก่กรณี

นอกจากนั้นแล้ว ตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ยังได้ให้สิทธิ แก่พยานที่เป็นเด็กด้วย โดยมีกรให้สิทธิทั้งในกรณีที่เด็กเป็นผู้เสียหายและกรณีพยานเป็นเด็ก กล่าวคือ ในการสอบปากคำผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็ก ให้สอบสวนในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก และให้มีข้าราชการครูที่เป็นกลางและเชื่อถือได้ และบุคคลที่เด็กร้องขอหรือไว้วางใจ เข้าร่วมในการสอบปากคำนั้นด้วย อีกทั้งหากผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กตั้งรังเกียจข้าราชการครูดังกล่าว ก็จะต้องเปลี่ยนตัวบุคคลนั้น

อย่างไรก็ดี แม้อีก ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 มีการให้สิทธิแก่พยานที่เป็นเด็กเป็นกรณีพิเศษไว้ ซึ่งแตกต่างจากประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ที่ไม่ได้กำหนดไว้เลย แต่เมื่อนำกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของพยานที่เป็นเด็ก มาพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวคิดการดำเนินการสอบสวนที่เหมาะสมสำหรับเด็กทั้งในแง่ของ บุคลากรที่เหมาะสม สถานที่และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม อุปกรณ์ที่เหมาะสม และวิธีการที่เหมาะสม แล้วจะเห็นว่า กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 เน้นในเรื่องของสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก และเน้นที่บุคลากรที่เหมาะสมเท่านั้น โดยยังขาดในเรื่องของการมีอุปกรณ์ที่เหมาะสม สำหรับใช้ในการสอบปากคำเด็ก และที่สำคัญ คือ ยังขาดในเรื่องของการใช้วิธีการที่เหมาะสมสำหรับเด็กอีกด้วย

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาการคุ้มครองสิทธิของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและพยานเด็ก ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ โดยเห็นควรนำข้อเสนอแนะมาบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ดังนี้

2.1 ในเรื่องสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนนั้น เพื่อความชัดเจนเห็นควรปรับปรุง ดังนี้

2.1.1 เหตุคัดค้านตามข้อ 36 (4) ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 กรณีกรรมการสอบสวนเป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดาของผู้กล่าวหา โดยในส่วนของ การคัดค้านกรรมการสอบสวนนั้น เห็นควรปรับปรุงโดยแก้ไขให้ครอบคลุมถึงกรณีกรรมการสอบสวนเป็นคู่หมั้นของผู้กล่าวหา, เป็นลูกพี่ลูกน้องของผู้กล่าวหา รวมถึงเป็นญาติเกี่ยวกับการแต่งงานกับผู้กล่าวหาด้วย ซึ่งในส่วนของลูกพี่ลูกน้องและญาติเกี่ยวกับการแต่งงาน อาจจะจำกัดชั้นความใกล้ชิดไว้ด้วย โดยอาจปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาเป็นข้อความดังต่อไปนี้ “เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่หมั้น คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดา หรือมารดา ลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวกับการแต่งงานนับได้เพียงสองชั้นของผู้กล่าวหา”

2.1.2 เห็นควรเพิ่มเหตุคัดค้าน กรณีกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของผู้กล่าวหา ลงในประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ด้วย เพราะการที่กรรมการสอบสวนเป็นเจ้าหนี้ของผู้กล่าวหาหรือเป็นลูกหนี้ของผู้กล่าวหาย่อมมีเหตุอันน่าเชื่อได้ว่าความเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของผู้กล่าวหาอาจจะส่งผลหรือมีอิทธิพลต่อการสอบสวนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ต้องเชิญผู้กล่าวหามาให้ปากคำเพิ่มเติมต่อกรรมการสอบสวน อาจทำให้ผู้กล่าวหา ซึ่งเป็นลูกหนี้ของกรรมการสอบสวนเกรงกลัวหรือหลบเลี่ยงที่จะต้องมาพบกรรมการสอบสวนที่เป็นเจ้าหนี้ของตนได้ หรือในกรณีผู้กล่าวหาที่ต้องมาให้ปากคำเป็นเจ้าหนี้ของกรรมการสอบสวน ก็อาจจะทำให้กรรมการสอบสวนมีความเกรงใจไม่กล้าที่สอบถาม จนอาจทำให้ได้ข้อมูลประกอบการสอบสวนไม่ครบถ้วนได้

2.2 ในเรื่องสิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษานั้น เห็นว่า ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนที่จะต้องแจ้งสิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบก่อนสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาในอันที่จะมีบุคคลให้ความช่วยเหลือในการต่อสู้ป้องกันสิทธิในกระบวนการสอบสวนทางวินัย เพราะการดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่อาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับโทษทางวินัย เช่น ไล่ออก ปลดออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งโทษทางวินัยเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อสถานะหรือสิทธิประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหา รวมทั้งส่งผลต่อเกียรติยศชื่อเสียงของผู้ถูกกล่าวหาอีกด้วย

ทั้งนี้ นอกจากจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนที่จะต้องแจ้งสิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบก่อนสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ก็ควรที่จะกำหนดผลในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ได้แจ้งสิทธิการนำทนายความหรือที่ปรึกษาดูด้วย ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสรีจที่ 295/2545 ที่เห็นว่า การแจ้งสิทธิมีทนายความหรือที่ปรึกษาเป็นเรื่องจำเป็นและถือเป็นสาระสำคัญ ดังนั้น จึงเห็นว่าควรกำหนดผลของในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ได้แจ้งสิทธิการนำทนายความหรือที่ปรึกษาว่า หากกรรมการสอบสวนไม่แจ้งสิทธิให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ จะส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งลงโทษโดยอาจถูกเพิกถอนได้

รวมทั้ง ควรมีการระบุไว้ให้ชัดเจนเลยว่า ทนายความหรือที่ปรึกษาจะให้ถ้อยคำหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา หรือเสนอความเห็นใดแก่คณะกรรมการสอบสวนไม่ได้

2.3 ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของพยานที่เป็นเด็กนั้น เนื่องจากประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ยังไม่ได้มีการกำหนดให้สิทธิแก่พยานบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งพยานบุคคลทั่วไป หรือพยานบุคคลที่เป็นเด็ก ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดให้สิทธิแก่พยานดังกล่าวด้วย โดยในส่วนของพยานบุคคลทั่วไป อาจกำหนดไว้เช่นเดียวกับการดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการครู หรือบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ก็ได้ กล่าวคือ

1) กรณีพยานเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ ย่อมมีสิทธิที่ได้รับการอำนวยความสะดวก และให้ความคุ้มครองพยานจากการถูกกลั่นแกล้ง หรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของพยาน

2) กรณีที่พยานมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมมีสิทธิได้รับการอำนวยความสะดวก และให้ความคุ้มครองแก่พยานผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเหมาะสมตามควรแก่กรณี สำหรับสิทธิของพยานที่เป็นเด็กนั้น ควรมีการให้สิทธิทั้งในกรณีที่เด็กเป็นผู้เสียหาย และกรณีพยานเป็นเด็กด้วย โดยมีแนวปฏิบัติ ดังนี้

1) ให้แยกกระทำเป็นสัดส่วนในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก

2) ให้มีข้าราชการครูที่เป็นกลางและเชื่อถือได้ และบุคคลที่เด็กร้องขอ หรือไว้วางใจเข้าร่วมในการสอบปากคำนั้นด้วย อีกทั้งหากผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กตั้งรังเกียจข้าราชการครูดังกล่าว ก็จะต้องเปลี่ยนตัวบุคคลนั้น

3) ควรกำหนดให้ใช้อุปกรณ์ที่เหมาะสมสำหรับใช้ในการสอบปากคำเด็ก คือ ต้องมีการบันทึกภาพและเสียงการสอบปากคำซึ่งสามารถนำออกถ่ายถอดได้อย่างต่อเนื่องด้วย เพื่อที่ว่า ในกรณีที่จำเป็นจะสามารถย้อนดูจากเทปบันทึกภาพและเสียงนั้นได้ แทนการเรียกเด็กมาสอบปากคำใหม่

4) ใช้วิธีการที่เหมาะสมสำหรับเด็ก เช่น ในกรณีการถามปากคำเด็กคำถามใดที่อาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อจิตใจเด็กอย่างรุนแรง อาจระบุให้กรรมการสอบสวนถามผ่านครูหรือบุคคลที่เด็กร้องขอหรือไว้วางใจ เป็นการเฉพาะตามประเด็นคำถามของพนักงานสอบสวน โดยไม่ได้เด็กได้ยินคำถาม, ห้ามมิให้ถามเด็กซ้ำซ้อนหลายครั้ง โดยไม่มีเหตุอันสมควร

ทั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการสอบสวนการกระทำผิดวินัยที่เกี่ยวข้องกับความผิดเกี่ยวกับเพศหรือความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย หรือความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพที่มีพยานและผู้เสียหายเป็นเด็ก ควรกำหนดผลด้วยว่าหากไม่ได้มีการปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว จะส่งผลทำให้คำให้การของผู้เสียหายที่เป็นเด็กหรือพยานที่เป็นเด็กนั้น ไม่อาจรับฟังเป็นพยานฯ ได้

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น จะช่วยลดปัญหาการใช้และการตีความประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 รวมทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานเทศบาลต่อไป





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- เกียรติขจร วิจารณ์สวัสดิ์. (2551). คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการ
ดำเนินคดีในชั้นตอนก่อนการพิจารณา. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: หจก. จีรัชการพิมพ์
กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2551). กฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพฯ :
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2549). หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์การมหาชน.
เชาว์ วิศเสนพงศ์. (2546). การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). กฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
ประธาน สุวรรณมงคล. (2554). การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย.
กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
ประวิณ ณ นคร. (2528). คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. (พิมพ์ครั้งที่ 2).
กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
พรชัย รัศมีแพทย์. (2541). หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2550). หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2545). คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
วุฒิสาร ตันไชย. (2552). คิดตั้ง กับวุฒิสาร ตันไชย. กรุงเทพฯ: จริยสนิทวงศ์การพิมพ์.
สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี
และราชกิจจานุเบกษา.
สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ. (2553). คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและ
บุคลากรทางการศึกษา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ สกสค.
สำนักงาน ก.พ. การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมาย ก.พ. (2557).
ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2556. กรุงเทพฯ: บริษัท 21 เซ็นจูรี่ จำกัด.
สิริ เปรมจิตต์ และ จิตต์สะอาด ศรียงค์. (2514). พระบรมราชจักรีวงศ์. กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์เสาวภาคย์.

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). *การปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ของ
กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน*. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. “โทษทางอาญาทางเศรษฐกิจ.” *วารสารนิติศาสตร์*, 23, 3
(กันยายน 2536): 575.
- ณรงค์ ใจหาญ. “การคุ้มครองเด็กในการให้ปากคำในคดีอาญา.” *วารสารนิติศาสตร์*, 29(4),
(ธันวาคม 2542), หน้า 573.
- ไททัศน์ มาลา. (2554). “การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน.” *วารสารวไลยอลงกรณ์
ปริทัศน์*, (กรกฎาคม-ธันวาคม 2554), หน้า 32.
- พระบรมราโชวาท ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัยรามคำแหง, [Online],
Available URL: <http://www.ohm.go.th/monarch/speech> , 2559, (มิถุนายน, 20).
- วุฒิสาร ต้นไชย. (2559). *สาระสำคัญ 5 ประการ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญ*,
[Online], Available URL: <http://www.vcharkarn.com/varticle/35389> .
(มิถุนายน, 15).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). “รัฐธรรมนูญไทยกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น”.
หนังสือรวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
หน้า 3.
- สุวรรณ ชนะสงคราม. “วินัยการออกจากราชการและการอุทธรณ์ร้องทุกข์”. *วารสารข้าราชการ*,
(เมษายน, 2523), หน้า 18.
- พระมหาสมชาย ฐานวุฑโฒ, มงคลชีวิต 38 ประการ : มงคลที่ 9 วินัย, [Online], Available
URL: http://www.kalyanamitra.org/th/mngkhlchiwit38_detail.php?page=98, 2559
(มิถุนายน, 18).
- กัณฑ์ชญา กอบเกียรติพัฒน์. (2553). “ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย.”
(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
กรุงเทพฯ.
- เขมจุฑา สุวรรณจินดา. (2540). “กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการคุ้มครองสิทธิเด็กผู้เสียหาย
ในคดีความผิดทางเพศ”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

- ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. (2531). การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตาม
 ธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต
 ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ไพรัช บวรสมพงษ์. (2548). การคุ้มครองเด็กผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับ
 ประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็ก. (วิทยานิพนธ์หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตร
 ศึกษบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- วัฒนา อัครพานิช. (2537). ปัญหาการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทย.
 (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- อุ่มพร คำพิพิทักษ์. (2540). การคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกรณีที่ถูกเป็นผู้เสียหายในคดีอาญา :
 ศึกษาอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานภายใต้ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว.
 (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
 กรุงเทพฯ.
- อัญชญา จันทร์ประเสริฐ. (2544). การคุ้มครองเด็กในการสอบปากคำชั้นสอบสวนคดีอาญา.
 (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
 กรุงเทพฯ.
- อรรถวุฒิ สุวรรณมงคล. (2540). หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการออกคำสั่ง
 ทางปกครอง. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัย
 รามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554
 ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลาง
 การบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น
 ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษา
 วินัย และการดำเนินการทางวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544
 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550
 กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นางสาวสุมาลี กงทอง
วัน เดือน ปีเกิด	13 กันยายน 2524
สถานที่เกิด	อำเภอพระพรหม จังหวัดนครศรีธรรมราช
ประวัติการศึกษา	นบ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ประวัติการทำงาน	เทศบาลตำบลท่าพระยา ตำบลสะบ้าย้อย อำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา

