

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารราชการของประเทศไทยในอดีต มีลักษณะเช่นเดียวกับการบริหารราชการของประเทศอื่น ๆ เริ่มมีขึ้นพร้อม ๆ กับการที่ประชาชนได้รวมตัวกันเป็นชุมชนขนาดใหญ่ และขยายตัวจนจัดตั้งขึ้นเป็นประเทศในที่สุด มีความจำเป็นจะต้องมีผู้นำในการปกครองชุมชนหรือบริหารประเทศ พร้อมทั้งต้องกำหนดกฎเกณฑ์หรือกฎกติกาในการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นระเบียบภายในชุมชนหรือประเทศนั้น ๆ<sup>1</sup> สังคมไทยในอดีตเป็นระบบศักดินา (Feudal System) ในสมัยนั้นข้าราชการจะมียศถาบรรดาศักดิ์ และเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ที่ทรงแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน (Administration)<sup>2</sup> ให้เป็นไปตามพระราชประสงค์และพระราชกำหนดความประพฤติของข้าราชการจะมีผลกระทบต่อสถานภาพ (Status) ของพระมหากษัตริย์โดยตรง ฉะนั้น เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรม (Virtue of the King) ข้าราชการทุกคนจึงจำเป็นต้องมีหลักปฏิบัติในควบคุมความประพฤติของตนเองให้เหมาะสมกับศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการหรือที่เรียกว่า “การรักษาวินัย (Observant)”

โดยหน่วยงานทางปกครอง (Administrative Agencies) ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น จะสามารถเห็นได้ว่าข้าราชการหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าบุคลากรในหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารตามกฎหมายแทนรัฐที่ส่งผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือ

<sup>1</sup> กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2553). *คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: เสมอธรรม. หน้า 95.

<sup>2</sup> ชาลูนัย แสงวงศ์. (2556). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 20). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 150.

ชั่วคราวต่อประชาชนที่เป็นเอกชนหรือต่อบุคลากรของรัฐด้วยกันก็ตาม เมื่อข้าราชการเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐที่เรียกว่า อำนาจทางปกครอง จึงอาจใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบได้ นอกจากนั้น ข้าราชการยังเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอย่างชัดเจน จึงอาจใช้อำนาจสร้างประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้กับตนเอง หรือผู้อื่นในระบบบริหารราชการ จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกขึ้นมาเพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ คือ วินัย

ความหมายของคำว่า “วินัย (Discipline)” คือ กฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษ<sup>3</sup> หรืออีกนัยหนึ่ง วินัย หมายถึง การควบคุมความประพฤติของคนในองค์กรให้เป็นไปตามแบบแผนที่พึงประสงค์<sup>4</sup> และผู้ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ดำเนินการทางวินัย คือ ผู้บังคับบัญชา ดังนั้นการดำเนินการทางวินัยจึงเป็นเรื่องระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้กำหนดไว้ คือ การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามกฎหมาย ตามที่เห็นสมควรเป็นการใช้มาตรการภายในของฝ่ายบริหาร

วินัยข้าราชการ (Civil Servant Discipline) ถือเป็นเครื่องมือในการควบคุมการกระทำ และความประพฤติของข้าราชการ โดยผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ในการรักษาวินัยของข้าราชการให้อยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาฝ่าฝืนข้อกำหนดวินัย ผู้บังคับบัญชาก็มีหน้าที่ต้องลงโทษ เพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ และเป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการผู้อื่น แต่การลงโทษทางวินัยนั้นต้องมีกระบวนการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่า ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำความผิดวินัยจริง ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในการสอบสวน โดยเฉพาะการสอบสวนในกรณีความผิดวินัยร้ายแรงนั้นกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

กระบวนการสอบสวนวินัยข้าราชการ (Civil Servant Discipline Investigation Process) ของประเทศไทย จึงมีลักษณะเป็นกระบวนการสอบสวนที่เป็นทางการ มีแบบพิธีตามที่กฎหมายกำหนด การดำเนินการที่ไม่ครบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดอาจทำให้การสอบสวนนั้นเสียไปทั้งหมดหรือบางส่วนได้ โดยในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการตามหลักการบังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล อันได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความ

<sup>3</sup> สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ. (2550). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สกสศ. หน้า 2.

<sup>4</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (พิมพ์ครั้งที่ 2). พ.ศ. 2556.

เป็นกลางทางการเมือง และหลักความมั่นคงในฐานะของข้าราชการ ขณะเดียวกันเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการเป็นไปโดยปกติสุขนั้น ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาสมควรได้รับหลักประกันความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาที่จะไม่ถูกลงโทษ หรือกลั่นแกล้งให้ข้าราชการออกจากราชการโดยไม่มี ความผิดตามปรัชญาของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ซึ่งประกอบไปด้วยความยุติธรรม (Justice) ความเป็นธรรม (Fairness) และความรวดเร็ว (Cursorness) การดำเนินการทางวินัยข้าราชการถือเป็นการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองที่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการกระทำต่อผู้ได้บังคับบัญชา จึงต้อง ดำเนินการภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน

การดำเนินการทางวินัย (Disciplinary Action) องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนความผิดทางวินัยก็ จะต้องยึดหลักการ ไม่มีส่วนได้เสีย หลักความเป็นกลาง และหลักการรับฟังความทุกฝ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการวินัยอย่างร้ายแรง อันมีโทษสถานหนักถึงปลดออกหรือไล่ออกจาก ราชการกฎหมายจะกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอีกอย่างน้อยสองคน แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการสอบสวนวินัยมีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษาเป็นผู้มีอำนาจสอบสวน โดยรวบรวม พยานหลักฐานเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงแล้ววินิจฉัยว่า ข้าราชการผู้นั้น ได้กระทำการอันเป็นความผิดทางวินัย หรือไม่ แล้วจึงเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจบรรจุ เพื่อนำไปพิจารณาโทษหรือมีคำสั่งอื่นใด ต่อไป<sup>5</sup> จะเห็นได้ว่าโดยลักษณะหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวคล้ายคลึงกับการใช้อำนาจ ในทางตุลาการที่มีการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ได้ ความจริงว่าเป็นไปตามข้อกล่าวหาหรือไม่และมีสภาพร้ายแรงเพียงใด

<sup>5</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ข้อ 18 “การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ประกอบด้วยประธาน กรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกอย่างน้อยสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีที่มีเหตุผลความ จำเป็นจะแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งมิใช่ข้าราชการการเมืองก็ได้

ในขณะที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งตามที่ ก.พ. กำหนด

กรรมการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคนต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือ ผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย

เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนจะให้มีผู้ช่วยเลขานุการที่แต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งมิใช่ข้าราชการ เมืองหรือแต่งตั้งจากพนักงานราชการหรือลูกจ้างประจำด้วยก็ได้ และให้นำข้อ 20 ข้อ 22 ข้อ 23 ข้อ 24 ข้อ 25 และ ข้อ 33 มาใช้บังคับกับผู้ช่วยเลขานุการ โดยอนุโลม”

การที่กฎหมายมิได้ระบุหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่เข้ามาทำหน้าที่ในการสอบสวนและหาข้อเท็จจริงว่า ควรจะแต่งตั้งจากข้าราชการที่มีคุณสมบัติอย่างไร เพื่อให้ผู้มาเป็นกรรมการสอบสวนมีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนตามกฎหมาย และเข้าใจในลักษณะของการบริหารงานบุคคล รวมไปถึงเข้าใจสภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งในปัจจุบัน นอกจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดคุณสมบัติของกรรมการสอบสวนที่กำหนดไว้ในข้อ 18 คงมีเพียงแต่เหตุที่อาจคัดค้านกรรมการสอบสวนได้เมื่อปรากฏว่า กรรมการสอบสวนคนใดเป็นผู้มีเหตุแห่งการคัดค้านตามที่ระบุไว้ในข้อ 22 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) มาเป็นระบบประชาธิปไตย (Democracy) ใน พ.ศ. 2475 ส่งผลให้แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจปกครองไปสู่ประชาชนตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยเริ่มมีความสำคัญมากขึ้น มีวิวัฒนาการเริ่มต้นจากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งเทศบาลถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2476 และได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นมาใช้บังคับ ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติเดิม พระราชบัญญัตินี้ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน<sup>6</sup> เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>7</sup> มีทรัพย์สินและงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนตลอดจนมีอำนาจอิสระในการทำกิจการในเขตพื้นที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ในเทศบาลมีผู้ปฏิบัติงานหลัก เรียกว่า “พนักงานเทศบาล”<sup>8</sup>

<sup>6</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 31-32.

<sup>7</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 519.

<sup>8</sup> ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล

ข้อ 4 ในประกาศนี้

“ก.ท.” หมายความว่า คณะกรรมการพนักงานเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

“พนักงานเทศบาล” หมายความว่า พนักงานเทศบาลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนของเทศบาล และให้หมายความรวมถึงพนักงานครูเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลอื่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนของรัฐบาลและเทศบาลนำมาจัดเป็นเงินเดือน

พนักงานเทศบาล (Municipal Staff) เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการในเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาภายใต้การควบคุมดูแลของนายกเทศมนตรี<sup>9</sup> ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสูงสุดในเทศบาล เมื่อเป็นพนักงานเทศบาลก็ต้องอยู่ในเงื่อนไข กฎเกณฑ์ และระเบียบแบบแผนที่ทางราชการที่ได้กำหนดไว้ให้ประพฤติปฏิบัติตาม ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็ต้องถูกลงโทษ ซึ่งมาตรการดังกล่าวเรียกว่า วินัย (Discipline)<sup>10</sup>

การดำเนินการทางวินัยจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ 1) การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง (Disciplinary Action is not Serious) 2) การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง (Gross Disciplinary Action) ในขณะเดียวกันในเรื่องการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการทำความผิดแล้ว มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัยให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (National Counter Corruption Commission) ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่า รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของ ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

ส่วนในมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสาม แล้วให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งและตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

<sup>9</sup> พันธกร หนูเสมียน. (2557). *ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีการกำกับดูแลเทศบาลโดยให้พ้นจากตำแหน่ง*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 60.

<sup>10</sup> วินัย หมายถึง การอยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ หรือข้อปฏิบัติ โปรดดู เมตต์ เมตต์การุณจิต. (2525). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน (สามัญ)* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช จำกัด. หน้า 3.

บัญญัติว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ให้ถือว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือกฎหมาย ตามกฎหมายหรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ

วินัยของพนักงานเทศบาลนั้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องวินัยไว้ แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลาง พนักงานเทศบาลขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจึงได้ออกประกาศ ซึ่งเรียกว่า ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ขึ้นมา โดยนำเอาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎ ก.พ. และระเบียบ ก.พ. ที่เกี่ยวข้องมาเป็นแม่แบบในการจัดทำ เพื่อเป็นแนวทางให้แต่ละจังหวัดจัดทำ ประกาศมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย เพื่อใช้บังคับกับ พนักงานเทศบาลที่อยู่ในจังหวัดของตน

โดยประกาศฉบับดังกล่าวได้กำหนดฐานความผิดและลักษณะพฤติการณ์ของฐานความผิด อื่นใด อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ยังไม่มีการกำหนด พฤติการณ์หรือองค์ประกอบของฐานความผิดไว้ให้ชัดเจน กำหนดแค่เพียงหลักการกว้าง ๆ ไว้ 3 ประการ คือ ศักดิ์ศรีของข้าราชการ ความรู้สึกของสังคม และเจตนาที่จะทำ การกำหนดหลักการไว้อย่างกว้าง ๆ เช่นนี้ยังไม่เพียงพอที่จะใช้เป็นหลักในการพิจารณาความผิดได้ จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้ผู้บังคับบัญชา (Commander) สามารถใช้มาเป็นดุลพินิจ<sup>11</sup> (Discretion) ในการพิจารณาว่าพฤติการณ์ที่กระทำที่อยู่นอกเหนือจากพฤติการณ์ของฐานความผิดที่กำหนดไว้ในประกาศเป็นความผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงกรณีนี้หรือไม่ และจะต้องได้รับโทษสถานใด การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนด โทษฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจ ตลอดจนสิทธิ และเสรีภาพของพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหา

ประเด็นปัญหาความไม่ชัดเจนของการกำหนดความผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อพนักงานเทศบาลที่ถูกผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ซึ่งทำให้เสีย สิทธิต่าง ๆ เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือการเสียโอกาสความก้าวหน้าเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่การงาน

<sup>11</sup> ดุลพินิจ คือ อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ โปรดดู อำพน เจริญชีวินทร์. (2545). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดี ในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 57-58.

อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่พอใจคำสั่งลงโทษดังกล่าวจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามที่ กฎหมายกำหนดและหากไม่พอใจผลการพิจารณาการวินิจฉัยอุทธรณ์ สามารถนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล ปกครองได้ และผู้ที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองก็คือหน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน และหากศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษอย่างร้ายแรงดังกล่าวผู้ถูก กล่าวหาที่ถูกลงโทษไปแล้วย่อมสามารถกลับเข้ารับราชการได้ดังเดิมและย่อมได้รับสิทธิต่าง ๆ กลับคืน จึงเห็นได้ว่าความไม่ชัดเจนในการบัญญัติความผิดฐานดังกล่าวอาจสร้างความยุ่งยากในภายหลังให้กับ หน่วยงานได้ หากยังเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดฐานนี้

การกำหนดลักษณะพฤติการณ์ที่เป็นเหตุให้ต้องรับผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงกรณีกระทำ การอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงต้องกำหนดลักษณะขอบเขตพฤติการณ์ให้มีความ ชัดเจนอ่านแล้วสามารถเข้าใจได้ทันที เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิด และกำหนดโทษโดยไม่มีขอบเขตหรือแนวทางที่ชัดเจน ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ย่อมส่งผลให้พนักงานเทศบาลที่ ถูกกล่าวหาอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม<sup>12</sup> และการพิจารณาความผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงก็ยังไม่มีการ กำหนดพฤติการณ์ที่เป็นแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การกระทำผิดฐานเดียวกัน การรับโทษก็ยังคงต่างกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการพิจารณาความผิดฐานประพฤติชั่วอย่าง ร้ายแรงได้ อีกทั้งควรกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการสอบสวนว่าต้องไม่เป็นผู้ที่เคยเป็น คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในความผิดเรื่องเดียวกันมาก่อน เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนมีความ เป็นอิสระในการพิจารณา ไม่ถูกรอบงำจากคณะกรรมการซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นมาก่อน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิจัยประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ศึกษากรณีประกาศ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและ การดำเนินการทางวินัย

2. เพื่อค้นคว้าแนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจบังคับบัญชาและการลงโทษทางวินัยของ พนักงานเทศบาล

<sup>12</sup> ความเป็นธรรม หมายถึง การปฏิบัติต่อกันด้วยความเสมอภาค ยุติธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ โปรดดู วีรวิท คงศักดิ์. (2555). *คุณธรรมกับสังคมไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: บริษัท แวนแก้ว. หน้า 26.

3. เพื่อค้นหามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของพนักงานเทศบาล ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และการพิจารณาความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และการมีส่วนได้เสียของคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลในกรณีสอบสวนพนักงานเทศบาลที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

5. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับบทบัญญัติทางกฎหมายในกรณีการกระทำอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ทำการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน รวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานกระทำการอื่นใดชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 โดยจะใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเอกสารเพื่อศึกษาถึงความเป็นมา ความหมาย ความสำคัญ แนวคิดทฤษฎี ค้นหาแนวทางในการวินิจฉัยความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานกระทำการอื่นใดชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่สังกัดเทศบาล ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานกระทำการอื่นใดชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศว่ามีแนวทางการพิจารณาความผิดอย่างไร เพื่อนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยว่าควรมีขอบเขตในการพิจารณาความผิดฐานนี้อย่างไร

### 1.4 สมมติฐานของการศึกษา

มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย ซึ่งในเรื่องดังกล่าวกฎหมายทั้งสองฉบับได้มีการวางหลักการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงไว้โดยกว้าง ๆ และไม่ชัดเจน จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้ผู้บังคับบัญชา อาจกระทำการโดยไม่สุจริตได้ ซึ่งส่งผลเสียแก่พนักงานเทศบาลที่กระทำผิด และในเรื่องการมีส่วนได้เสียในการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนวินัยควรที่จะวางตัวเป็นกลาง ในฐานะที่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาการกระทำ



ความคิดวินัยอย่างร้ายแรงของพนักงานเทศบาล จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับในเรื่องดังกล่าว ซึ่งในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 3 กลับไม่มีบทบัญญัติค่านิยมของคำว่า “การดำเนินการทางวินัย” ไว้ และในประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ในข้อ 23 ที่กำหนดเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่า การจำคุกถือเป็นการกระทำอันถือว่าผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในส่วนนี้เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอว่าพนักงานเทศบาลต้องกระทำการ หรืออดเว้น หรือละเว้นกระทำการอันมีลักษณะอย่างไรจึงจะมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และในประกาศดังกล่าวในข้อ 26 เรื่องการมีส่วนได้เสียในการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนวินัยควรที่จะวางตัวเป็นกลางก็กลับไม่มีการกำหนดไว้ จากกรณีดังกล่าวมาทั้งหมดแล้วทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งสองฉบับที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนด ค่านิยม หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยอย่างชัดเจน และการวางตัวของคณะกรรมการสอบสวนวินัยให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย ซึ่งจะทำการศึกษากฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ เกี่ยวกับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 โดยจะศึกษาจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ได้แก่ ผลงานวิจัย หนังสือ ตำรา บทความ รายงานการศึกษา วิทยานิพนธ์ เอกสารต่าง ๆ ในรูปแบบอื่น ๆ รวมทั้งแนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ศึกษากรณีประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย
2. เพื่อทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจบังคับบัญชาและการลงโทษทางวินัยของพนักงานเทศบาล

3. เพื่อเข้าใจมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของพนักงานเทศบาล ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และการพิจารณาความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

4. เพื่อทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และการมีส่วนได้เสียของคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลในกรณีสอบสวนพนักงานเทศบาลที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

5. เพื่อนำข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับบทบัญญัติทางกฎหมายในกรณีการกระทำอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง