บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเกี่ยวกับการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงของพนักงานเทศบาล

การดำเนินการทางวินัยต่อพนักงานเทศบาลนั้น เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเครื่องมือของผู้บังคับบัญชาในการควบคุมวินัยของพนักงานเทศบาลที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งกระบวนการดำเนินการทางวินัยในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าพนักงานผู้ใดกระทำความผิดวินัย โดยยังไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุต้องมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงว่ามีมูลความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ เมื่อสอบสวนเสร็จแล้วหากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีไม่มีมูล ถือเป็นความผิดทางวินัย ต้องมีคำสั่งให้ยุติเรื่อง แต่หากเห็นว่าเป็นการกระทำผิดวินัยก็ต้องดำเนินการ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย เพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยกับพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาต่อไป

4.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคำนิยามในการดำเนินการทางวินัยของพนักงานเทศบาล

การกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น เป็นกรณีที่มีการกำหนดลักษณะความผิดไว้โดยเปิดกว้างให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจ โดยไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเพื่อนำมาปรับใช้ในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลยพินิจได้ เพราะแนวทางในการพิจารณาพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นที่ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง อาจจะยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งควรที่จะต้องมีการบัญญัติให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าการกระทำความผิดของพนักงานเทศบาลแบบใด ที่ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

กระบวนการดำเนินการสอบสวนทางวินัยนั้น ถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการทางวินัยก่อนที่จะมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย กฎหมายกำหนดให้ต้องมีองค์กรสอบสวนทางวินัยเพื่อทำหน้าที่พิสูจน์ข้อกล่าวหาที่พนักงานเทศบาลถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย องค์กรสอบสวนทางวินัยดังกล่าวมีอยู่สองลักษณะ ได้แก่ องค์กรสอบสวนทางวินัยที่มีลักษณะเป็นองค์กรเดี่ยว ซึ่งมีหน้าที่ในการสอบสวนทาง

วินัยอย่างไม่ร้ายแรงเพียงกรณีเดียว ได้แก่ ผู้บังคับบัญชากรณีเป็นผู้สอบสวนเองหรือผู้ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนวินัยเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน อีกกรณีหนึ่ง องค์กรสอบสวนวินัยที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มมีหน้าที่ในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งองค์กรสอบสวนแบบกลุ่มจะมีการจัดองค์กรที่มีลักษณะคล้ายกัน คือ เป็นคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาล โดยมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรเช่นเดียวกัน เว้นแต่ กรณีการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกฎหมายบังคับว่าจะต้องมีกรรมการที่มีคุณสมบัติพิเศษร่วมอยู่ด้วย กล่าวคือ ในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต้องมีกรรมการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคนที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร ผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย ผู้ได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย แต่หากเป็นกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลอย่างไม่ร้ายแรงไม่จำต้องมีกรรมการสอบสวนที่มีคุณสมบัติเหล่านี้ร่วมเป็นกรรมการ

คณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาล ถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการดำเนินการทางวินัย แม้ว่าการดำเนินการทางวินัยจะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาอันเป็นอำนาจบังคับบัญชาอย่างหนึ่ง แต่กฎหมายได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนอันเป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจเหล่านั้นไว้ด้วย เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาขององค์กรดังกล่าวโดยบทบาทขององค์กรสอบสวนนี้ไม่เป็นที่โดดเด่นนัก สำหรับในกรณีการสอบสวนทางวินัยโดยองค์กรเดี่ยว ซึ่งอาจเป็นเพราะผู้ทำหน้าที่เป็นเพียงเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวในการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและมีโทษสถานเบา อีกทั้งการพิจารณาทางปกครองขององค์กรดังกล่าว มีลักษณะแทบจะเป็นกระบวนการเดียวกันไปจนถึงการสั่งลงโทษทางวินัย แต่ในทางกลับกันบทบาทขององค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นการแต่งตั้งองค์กรอีกกลุ่มหนึ่งเข้าไปทำหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองต่างหากจากองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีโทษทางวินัยสถานหนัก ได้แก่ การปลดออก หรือการไล่ออกจากราชการ ซึ่งเป็นการผลักไสบุคคลให้พ้นจากสถานะและวิชาชีพไปโดยเด็ดขาด

โดยปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติการกระทำความผิดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งเกิดจากการไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเพื่อนำมาปรับใช้ในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจได้ จากการศึกษาในเรื่องของความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้น ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดเอาไว้อย่างไม่ชัดเจน แม้กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่จาก

การศึกษาบทลงโทษที่ผ่านมาพบว่า พฤติการณ์ของผู้ที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ส่วนมากเป็นผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาแทบทั้งสิ้น ดังนั้น การกระทำความผิดทางอาญาถือเป็นกรณีที่จะทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของหน้าที่การงานของพนักงานเทศบาล ซึ่งการกระทำความผิดอาญาสามารถจำแนกออกเป็นลักษณะความผิดต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นผู้ที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้สามารถยกตัวอย่างได้ดังต่อไปนี้

1) ความผิดฐานลักทรัพย์

2) ความผิดฐานวิ่งราวทรัพย์

3) ความผิดฐานฉ้อโกงทรัพย์

4) ความผิดฐานกรรโชกทรัพย์

5) ความผิดฐานยักยอกทรัพย์

6) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

8) ความผิดฐานปลอมลายมือชื่อ

9) ความผิดฐานเรียกและรับทรัพย์สิน

10) ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาความผิดฐานต่าง ๆ ที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นการกระทำความผิดโดยมีเจตนามุ่งร้ายส่วนตัวอันเป็นความประพฤติชั่วทั้งสิ้น สำหรับพนักงานเทศบาลที่กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ในส่วนมากคดีมักจะจบลงในชั้นพนักงานสอบสวนโดยมีการตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ หรือกรณีที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายทำให้คดียุติลงในชั้นพนักงานสอบสวน ในบางกรณีอาจจะมีการดำเนินคดีถึงชั้นศาล ซึ่งศาลอาจจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำความผิดแล้วพิพากษาลงโทษจำคุกและปรับหรือปรับสถานเดียว ส่วนโทษจำคุกนั้นศาลมักจะรอการลงโทษไว้ ดังนั้น ในกรณีนอกเหนือจากโทษที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นหรือนอกเหนือจากกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้รอการลงโทษ การกระทำความผิดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่นั้นเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ดุลพินิจในการใช้คำพิพากษาในเรื่องดังกล่าวประกอบการพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิด โดยอาจจะพิจารณาว่าความผิดใดที่ศาลมีคำพิพากษาในลงโทษจำคุกโดยไม่รอการลงโทษไว้ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ทั้งนี้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้เป็นเพียงประโยคสั้น ๆ เท่านั้น ไม่มีการขยายหรืออธิบายบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวเอาไว้ แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาของแต่ละหน่วยงานที่จะเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยว่า

พฤติการณ์ใดเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง แต่หลักกฎหมายควรที่จะต้องมีความชัดเจนว่ามีบทบัญญัติทางวินัยกำหนดให้ควรปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นแนวทางในการใช้บังคับกฎหมาย ดังนั้น กรณีนี้พนักงานเทศบาลควรมีสิทธิที่จะได้ทราบว่ามีการกระทำการหรือมีพฤติการณ์ใดบ้างที่ถือว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และเมื่อได้กระทำความผิดแล้วจะได้รับโทษสถานใด

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้มีการแก้ไขที่กฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คือ ให้มีการกำหนดเพิ่มเติมคำนิยามของการดำเนินการทางวินัยไว้ ในมาตรา 3 ดังนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“การดำเนินการทางวินัย” หมายความว่า กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการที่เป็นไปตามกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับที่ได้กำหนดไว้ เมื่อพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งการลงโทษพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความยุติธรรม ความเป็นธรรม และความมั่งคงในทางการบริหารงาน วัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัยจึงมีขึ้น เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงาน ความมั่นคงของหน่วยงาน และประโยชน์ของประชาชน

เมื่อนำคำนิยามของการดำเนินการทางวินัย เข้าไปบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ดังกล่าวข้างต้นก็จะทำให้กฎหมายในเรื่องของการดำเนินการทางวินัยนั้น เป็นบรรทัดฐานในการบังคับใช้กฎหมายในประเทศให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2 วิเคราะห์ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบัญญัติการกระทำความผิดวินัยร้ายแรงอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของพนักงานเทศบาล

การดำเนินการทางวินัยนั้น สามารถจำแนกได้ 2 กรณี คือ การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงและการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนความผิดทางวินัย ต้องยึดหลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักความเป็นกลางและหลักการรับฟังความทุกฝ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการทางวินัยพนักงานเทศบาลอย่างร้ายแรง อันมีโทษสถานหนักถึงปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา เพราะเป็นบทลงโทษที่ริดรอนสิทธิและเสรีภาพของพนักงานเทศบาลผู้ที่ถูกลงโทษ ซึ่งในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาล คณะกรรมการ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอีกอย่างน้อยสองคน

โดยประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 มิได้กำหนดไว้ว่าการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาถือได้ว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง แต่ได้บัญญัติเพียงว่าหากได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าการจำคุกโดยมีคำพิพากษาถึงที่สุด และมิใช่เป็นความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ ในเรื่องของบทบัญญัติการกระทำความผิดวินัยร้ายแรงอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง พบว่ากฎหมายของต่างประเทศนั้นมีบทบัญญัติที่ชัดเจนมากกว่าในประเทศไทย กล่าวคือ กฎหมายในสาธารณรัฐฝรั่งเศส กรณีที่ข้าราชการถูกดำเนินการทางวินัย ในข้อกล่าวหาว่า กระทำความผิดวินัยร้ายแรง ข้าราชการผู้นั้นอาจถูกผู้บังคับบัญชาสั่งพักราชการเป็นเวลาไม่เกิน 4 เดือนได้ แต่ข้าราชการผู้นั้นก็ยังมีสิทธิในการรับเงินเดือนในขณะที่ถูกสั่งพักราชการ การสั่งพักราชการในระหว่างที่ดำเนินการสอบสวนไม่ถือเป็นโทษทางวินัย แต่ถือว่าเป็นมาตรการที่ทำให้ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากการปฏิบัติราชการ เพื่อให้กระบวนการสอบสวนสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ซึ่งการสั่งพักราชการนี้ไม่ใช่โทษทางวินัย แต่เป็นมาตรการที่ทำให้ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปอย่างเต็มที่แต่คำสั่งพักราชการ ดังกล่าวสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งได้ และกรณีที่ระหว่างถูกพักราชการมีผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ต่อมาผลการพิจารณาชี้ขาดว่าไม่ได้กระทำผิดทางวินัยข้าราชการผู้นั้นก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

กฎหมายของประเทศอังกฤษ คือ The Civil Service Management Code ได้ตราขึ้นตามบทบัญญัติใน Part 1 ของ The Constitutional Reform and Governance Act 2010 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ซึ่งการสอบสวนในกรณีความผิดวินัยร้ายแรง (Investigation of Serious Disciplinary Offenses) ผู้บังคับบัญชาระดับปลัดกระทรวง เป็นผู้แต่งตั้งองค์กรผู้สอบสวน โดยกระบวนการสอบสวนเริ่มจากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาต้องแจ้งข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรให้ข้าราชการผู้นั้นทราบ โดยการแจ้งต้องประกอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เป็นเหตุแห่งข้อกล่าวหาด้วย หลังจากนั้นผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิยื่นคำแก้ข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลาอันสมควร หากเกิดกรณีที่มีความขัดแย้งกันระหว่างข้อกล่าวหากับคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาต้องการให้มีการสอบสวน พยานหลักฐานด้วยวาจาก็สามารถทำได้ และในการสอบสวนข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาอาจขอนำผู้อื่น ซึ่งอาจเป็นเพื่อนข้าราชการหรือผู้ร่วมงานเข้าช่วยเหลือตนในการสอบสวนได้ เมื่อดำเนินการสอบสวน (Investigate)เสร็จ องค์กรสอบสวนจะเป็นผู้รวบรวม

พยานหลักฐานพร้อมกับทำความเห็นเพื่อรายงานต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งองค์กรสอบสวนนั้น โดยองค์กรสอบสวนจะเสนอความเห็นว่ากรณีข้อกล่าวหาของข้าราชการที่ถูกสอบสวนนั้น ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาและควรได้รับโทษสถานใดหรือไม่ พร้อมทั้งเหตุผลประกอบ

กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะด้านวินัยของข้าราชการพลเรือน แต่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน และการวินิจฉัยความผิดทางวินัยของข้าราชการนั้น กฎหมายได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลวินัยขึ้นเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครอง เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดทางวินัยของข้าราชการในบางกรณี โดยหลักแล้วสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการอยู่ 2 ฉบับ คือ Bundes Beamten Gesetz (BBG) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนของสหพันธ์ฉบับหนึ่ง และ Bundes Disziplinar Gesetz (BDG) เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการลงโทษทางวินัย โดยรูปแบบของการสอบสวนวินัยพนักงานราชการ กฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือ (BBG) ได้กำหนดลักษณะของการกระทำความผิดทางวินัยของข้าราชการ โดยแบ่งวินัยของข้าราชการออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ข้าราชการทั่วไป หมายถึงข้าราชการที่ยังปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ และข้าราชการบำนาญ ซึ่งการควบคุมวินัยของข้าราชการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ (BDG) ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการทั่วไป 5 สถาน และข้าราชการบำนาญ 2 สถาน

เมื่อศึกษาถึงปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติการกระทำความผิดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของประเทศไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น พบว่ากฎหมายในประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติไว้โดยกว้างว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงเป็นดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่ละคนที่จะพิจารณาเองว่าพฤติการณ์ใดบ้างที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งแนวทางในการพิจารณาเรื่องการกระทำความผิดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงจึงมีขอบเขตอย่างกว้างขวาง

ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติการกระทำความผิดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ควรที่จะมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบว่าพฤติการณ์ในการกระทำความผิดนี้ได้ลงโทษอย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้วหรือไม่ ซึ่งในบางครั้งผู้บังคับบัญชาอาจใช้ดุลยพินิจตัดสินพฤติการณ์ที่ไม่สมควร โดยปรับบทว่าไม่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เห็นว่าไม่สมควรเป็นความผิดฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงจึงไม่ลงโทษพนักงานผู้นั้น หรือบางครั้งอาจเข้าแทรกแซง

กระบวนการดำเนินการทางวินัยเหล่านี้ กรณีดังกล่าวค่อนข้างจะไม่เป็นธรรมกับพนักงานที่ถูกลงโทษในกรณีเดียวกัน ดังนั้น องค์กรกลางบริหารงานบุคคลต้องแสดงบทบาทหน้าที่ที่ถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจัง เพื่อให้การลงโทษความผิดในเรื่องกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนี้มีความชัดเจน ถูกต้อง เหมาะสม เป็นธรรม และสามารถใช้เป็นแนวบรรทัดฐานได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยแก้ไขประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง ในหมวด 2 วินัยและการรักษาวินัย ข้อ 23 โดยกำหนดเพิ่มเติมในวรรค 3 คือ การกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หมายความถึง ความผิดที่เกิดจากการกระทำโดยเจตนาการละเว้นกระทำการ หรือการพยายามกระทำการ ดังนี้

1) ในกรณีการเบิกเงินค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะในการเดินทางหรือการเบิกเงินอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันจากราชการอันเป็นความเท็จ

2) ในกรณีการทุจริตในการสอบอันเกี่ยวกับการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง หรือการเปลี่ยนสายงาน

3) ในกรณีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

4) ในกรณีการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา อื่น ๆ เช่น ลักษณะความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความผิดอันเกี่ยวกับการก่อการร้าย ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ความผิดเกี่ยวกับศาสนา ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลงเอกสาร ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง และความผิดเกี่ยวกับทรัพย์

หากนำข้อความดังกล่าวไปบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย หมวด 2 วินัยและการรักษาวินัย ข้อ 23 วรรค 3 โดยการบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจะก่อให้เกิดความชัดเจนในตัวบทกฎหมายมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษทางวินัย คณะกรรมการสอบสวน และพนักงานเทศบาลที่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของผู้บังคับบัญชา มีความชัดเจนในการใช้บังคับกฎหมาย มีความเข้าใจ สามารถวินิจฉัยและปฏิบัติตามความมุ่งหมายของกฎหมายได้อย่างเคร่งครัด อีกทั้งยังทำให้การบังคับ ใช้กฎหมายเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.3 วิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนได้เสียของคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลกรณีสอบสวนพนักงานเทศบาล

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลกฎหมายมีเจตนารมณ์ เพื่อให้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความจริงตามข้อกล่าวหาภายใต้หลักการของความเป็นกลางขององค์กรเจ้าหน้าที่ และหลักการรับฟังความคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งหมายถึงผู้ถูกกล่าวหา ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าวได้เกิดขึ้นจากองค์กรเจ้าหน้าที่ที่ปราศจากอคติ ลำเอียง ผลการพิจารณาสามารถมีหลักประกันความเป็นธรรมในการสอบสวนวินัยได้ ซึ่งในกรณีที่พฤติการณ์หรือเหตุสงสัยว่าพนักงานเทศบาลได้กระทำผิดวินัยไม่ปรากฏชัดเจน ผู้บังคับบัญชาจะต้องสืบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นโดยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทางวินัย เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาล ในการแสวงหาพยานหลักฐานในการชี้มูลกล่าวหาว่าพนักงานเทศบาลกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถือเป็นขั้นตอนก่อนที่จะมีการดำเนินการทางวินัย ในกรณีดังกล่าวมีปัญหาว่าเมื่อผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลขึ้น หากปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งกรรมการสอบสวนบางส่วนหรือทั้งหมดจากผู้ที่เคยเป็นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทางวินัยหรือผู้ทำการสืบสวนข้อเท็จจริงมาก่อน กรณีดังกล่าวมีปัญหาว่ากรรมการสอบสวนที่เคยมีหน้าที่ในการสืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่สอบสวนนั้นเป็นผู้ที่มีความไม่เป็นกลาง หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการสอบสวนผู้กระทำความผิดหรือไม่

ประเด็นเกี่ยวกับความไม่มีส่วนได้เสียหรือความเป็นกลางในชั้นองค์กรเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่พิจารณาดังกล่าว มีความเห็นปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ

ประการแรก เมื่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลเคยเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีมูลเหตุขัดข้องข้อกล่าวหาเดียวกันมาก่อน คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงคนดังกล่าวถือว่ามีส่วนได้เสียโดยตรงและมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง[1] หรือมีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในทางเนื้อหาหรือโดยสภาพภายในของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีส่วนร่วมในการพิจารณา[2] ดังนั้น คณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลที่ประกอบไปด้วยบุคคลที่

---

[1] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 87/2556

[2] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 245-246/2552 (เทียบเคียงการพิจารณาเรื่องเดียวกันขององค์กรเจ้าหน้าที่ กรณีการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) ในการพิจารณาลงมติเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งกรณีนี้ผู้ที่ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมของ ก.ก.จ. ดังกล่าวเป็นบุคคลที่เคย

เคยเป็นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทางวินัยทั้งหมด[3] หรือบางส่วน[4] เป็นเหตุที่ทำให้การพิจารณาทางปกครองของกรรมการสอบสวนวินัยที่เคยเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงไม่มีความเป็นกลาง

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกับคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน คณะกรรมการทั้งคณะย่อมเป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะสืบสวนหาข้อเท็จจริง จึงอาจทำให้การพิจารณาใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลมีความโน้มเอียงไปตามความเห็นเดิมที่ได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไปแล้วตามผลการสอบสวนข้อเท็จจริง[5] หรืออาจเป็นกรณีที่ผลการสอบสวนวินัยย่อมเป็นที่คาดหมายได้อยู่แล้วว่าจะไม่แตกต่างไปจากผลการสืบสวนข้อเท็จจริง หรือเป็นที่คาดหมายได้ว่ากรรมการสอบสวนทางวินัยพนักงานเทศบาลที่เคยเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงย่อมจะแสดงความคิดเห็นสอดคล้องกับความเห็นเดิม[6]

ประการที่สอง กรณีคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลรวมอยู่ในคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทางวินัย ไม่ถือว่ามีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนแยกส่วนออกจากการดำเนินการทางวินัยอย่างชัดเจนแล้ว แม้คณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลจะนำข้อเท็จจริงที่ได้รับจากการสอบข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณาดำเนินการทางวินัย ซึ่งอาจมีแนวโน้มว่าการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลอาจเห็นตามความเห็นเดิมที่ได้เคยวินิจฉัยไว้ตามผลการสอบสวนข้อเท็จจริง แต่ในการดำเนินการทางวินัยนั้น จะมีขั้นตอนในการรับประกันสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา เช่น การให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาเพื่อปกป้องสิทธิของตน หรือการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลลักษณะดังกล่าวจึงไม่กระทบต่อการดำเนินการทางวินัยที่ได้ดำเนินไปแล้วโดยชอบได้[7] อีกทั้งมีกรณีที่เทียบเคียงที่ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้ว่า การได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นการได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือจากราชการปกติ ซึ่งส่งผลให้กรรมการคนดังกล่าวมีอำนาจ

เป็นประธาน คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ ซึ่งมีหน้าที่ทำความเห็นเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีที่เสนอต่อ ก.จ.จ.)

[3] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 600/2554

[4] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 834/2555

[5] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 132/2558

[6] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 4/2559

[7] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 1957/2559

อันเป็นอิสระที่จะดำเนินการสอบสวนทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อนำเสนอองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลวินิจฉัยสั่งการต่อไป

นอกจากนี้ ยังมีความเห็นที่สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าวอีกว่า การกำหนดว่าคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลอย่างร้ายแรง ต้องไม่เคยเป็นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทางวินัยมาก่อนจะเป็นการสร้างขั้นตอน และหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจเกิดปัญหาไม่สามารถหาผู้มีคุณสมบัติเป็นกรรมการในแต่ละชุดไม่ให้ซ้ำกันได้ ซึ่งจะเป็นข้อขัดข้องในการทำงาน อีกทั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลมีหน้าที่เพียงเสนอข้อเท็จจริงและความเห็นของตน เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยเท่านั้น มิได้มีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ และผู้มีอำนาจออกคำสั่งอาจให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลดังกล่าวแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม หรืออาจพิจารณาไม่เห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลก็ได้[8]

เมื่อทำการศึกษาเทียบเคียงกับหลักเกณฑ์การจัดองค์กรเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นพบว่า หลักเกณฑ์ตามข้อ 85 วรรคสาม ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 กำหนดห้ามมิให้คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัย และการให้ออกจากราชการเป็นกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โดยกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้การพิจารณา เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการทั้งสามชุดดังกล่าว ซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองและเป็นขั้นตอน หรือวิธีการอันสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการดังกล่าว มีการดำเนินการอย่างโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม และปราศจากความคลางแคลงใจต่อกรรมการแต่ละคนในเรื่องความเป็นกลาง รวมทั้งเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างกรรมการทั้งสามชุด กรณีกรรมการในคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์เคยเป็นกรรมการในคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ และเป็นกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

แม้ว่าในส่วนของการดำเนินการทางวินัยของพนักงานเทศบาลจะไม่มีขั้นตอนในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินทางวินัย และการให้ออกจากราชการ เช่น การดำเนินการทางวินัยของ

---

[8] ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีในคดีศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 349/2549 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 600/2554

ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่หน้าที่ของคณะกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงหรือหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาล ต่างเป็นการพิจารณาทางปกครองและให้ความเห็นเช่นเดียวกับการพิจารณาของคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสามคณะข้างต้น ซึ่งการดำเนินการทางวินัยของพนักงานเทศบาลในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องเสนอให้องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยประจำส่วนราชการต่าง ๆต่อไป การพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินการทางวินัยของพนักงานเทศบาลที่อาจทำให้เกิดการกระทบต่อสิทธิของพนักงานเทศบาลผู้ถูกกล่าวหา

ผู้เขียนเห็นว่า กระบวนการสืบสวนหรือสอบสวนข้อเท็จจริง หมายถึง การสืบหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเบื้องต้น เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือไม่ นอกจากนี้ การสืบสวนยังต้องดำเนินการในทางลับ[9] เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ข้าราชการผู้ถูกดำเนินการหรือบุคคลภายนอก เช่น ผู้กล่าวหาหรือพยาน เป็นต้น[10] เมื่อมีกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ในการพิจารณาว่า เรื่องที่กล่าวหาหรือกรณีที่สงสัยนั้นมีมูลควรกล่าวหาว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมีไม่เพียงพอที่จะพิจารณาได้ ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานต่อไป

ดังนั้น โดยสภาพของการปฏิบัติหน้าที่กรรมการหรือผู้ทำหน้าที่สืบสวนย่อมเป็นผู้แสวงหาพยานหลักฐานในเชิงกล่าวหามากกว่าเป็นการพิสูจน์ข้อเท็จจริง เนื่องจากรูปแบบของกระบวนการเป็นการดำเนินการโดยอำนาจของผู้บังคับบัญชาฝ่ายเดียว มิได้มีกระบวนการให้ข้าราชการที่ถูกสงสัยได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งแก้ข้อสงสัยได้ การสืบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นจึงแตกต่างจากกระบวนการสอบสวนทางวินัย ซึ่งในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีจุดประสงค์ เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความจริงตามข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหา

---

[9] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร. 0206/ว. 218 ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2541 เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการ และการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย.

[10] สำนักงาน ก.พ. (2557). ***การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556***. ครั้งที่ 1 สิงหาคม 2557. กรุงเทพฯ: บริษัท 21 เซ็นจูรี่ จำกัด. หน้า 6.

ที่ผู้บังคับบัญชาชี้มูลความผิดหรือไม่ โดยกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนเหล่านี้ไว้ชัดเจน องค์กรสอบสวนทางวินัยจึงมีหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหานั้นได้กระทำผิดวินัยหรือไม่

อีกทั้งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังคู่กรณี ซึ่งต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และรับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐานที่โต้แย้งแก้ข้อกล่าวหาอันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองดังกล่าว โดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลก็ต้องนำข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ซึ่งได้มาจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงมาพิจารณาเบื้องต้นเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ผู้เขียนเห็นว่า กระบวนการทั้งสองกรณี คือ การสืบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนทางวินัยจึงแยกกันอย่างชัดเจน ผู้ทำหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยจึงควรวางตัวเป็นกลางในฐานะที่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครอง ซึ่งต้องมีบทบาทในการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีอีกฝ่ายคือผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วย

นอกจากนี้ หากคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงสามารถเป็นคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลได้ ย่อมมีโอกาสที่กรรมการสอบสวนผู้นั้นจะชักจูงให้กรรมการคนอื่นมีความคิดเห็นโน้มเอียงไปตามความเห็นของฝั่งตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กรรมการสอบสวนที่มีลักษณะดังกล่าวมีอยู่เป็นจำนวนมากในคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาล หรือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการประชุมของคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาล อีกทั้ง ผู้บังคับบัญชาก็จะนิยมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือผู้ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงให้เป็นคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาล โดยอาจเห็นว่าเพื่อสะดวกแก่การสอบสวนทางวินัยเนื่องจากเป็นผู้รู้เรื่องดี หรือทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่จะทำการสอบสวนทางวินัยอยู่แล้ว เป็นต้น

การส่งผลที่ทำให้ขาดกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลความถูกต้องของผลการพิจารณา เนื่องจากกรรมการสอบสวนผู้นั้นย่อมมีอคติในการสอบสวน เช่น มีความคิดว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กรรมการสอบสวนที่มีสภาพแห่งความไม่เป็นกลางดังกล่าว เป็นผู้มีบทบาทในการประชุมคณะกรรมการ หรือในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลทั้งคณะเคยเป็นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทางวินัยในเรื่องเดียวกันมาก่อน คณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลอาจถูกชักจูงให้มีความเห็นโน้มเอียงไปทางใดทางหนึ่งได้ ทำให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลคณะนั้นขาดความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจไปตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในการสอบสวนได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรแก้ไขประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 หมวด 4 การดำเนินการทางวินัย ในข้อ 26 โดยเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ที่ห้ามมิให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลจากผู้ที่เคยเป็นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทางวินัยหรือทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกันมาก่อน เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลจากผู้ที่เคยเป็นกรรมการหรือผู้ที่ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกันดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลมีความเป็นอิสระในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่พนักงานเทศบาลที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง