

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538¹ และมีฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ส่งผลให้มีการกระจายอำนาจสู่ต่อประชาชนในระดับตำบลอย่างมาก โดยได้ยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์คือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวได้ว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนี้เป็นผลผลิตหนึ่งของกระแสของสังคมที่ต้องการจะปฏิรูปการเมือง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นมิติหนึ่งของความพยายามในการปฏิรูปการเมือง โดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด แต่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท องค์การบริหารส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย และองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งมีส่วนสำคัญยิ่งในการทำให้ประชาชนในชนบทได้มีโอกาสในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมากขึ้น²

สำหรับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นนั้นคือ กระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในด้านต่างๆ ตั้งแต่ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษ และการให้พ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้เป็นไปตามตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเป็นระบบที่ยึดถือหลักระบบคุณธรรมและหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

¹ โกวิท พวงงาม. (2543). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 170.

² วิกีพีเดีย. (2559). *ประวัติและความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://wiki.kpi.ac.th/ประวัติและความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล>. [2559, 25 พฤศจิกายน].

และสามารถบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของตนเองเนื่องจากในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกฎหมายกำหนดให้ต้องมีองค์การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล⁴ ตามที่กฎหมายกำหนด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานส่วนตำบลนั้น พบว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบายแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2) สั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล⁵

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกันคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น⁷ ประกาศคณะกรรมการกลาง

³ มารดารัตน์ สุขสง่า. (2559). *การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://wiki.kpi.ac.th/การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น>. [2559, 25 พฤศจิกายน].

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 288 วรรคสอง.

⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. มาตรา 59.

⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. มาตรา 60.

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. มาตรา 25.

พนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย กำหนดว่า พนักงานส่วนตำบลผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่าง ไม่ร้ายแรง ให้นายกองคํการบริหารส่วนตำบล สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้ เฉพาะกรณีการทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนที่ยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษ ตัดเงินเดือนและประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลเรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิ การอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ กำหนดว่า การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตาม ข้อ 5 ให้ผู้ทูลต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเพื่อส่งเรื่องให้กับคณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์และร้องทุกข์ทำความเห็นเสนอ และเมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล มีมติเป็น ประการใดให้แจ้งผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือพร้อมทั้งแจ้งนายกองคํการบริหารส่วนตำบลสั่งหรือ ปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

ดังนั้น ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบ พิทักษ์คุณธรรมของพนักงานส่วนตำบลดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการ พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

นับแต่อดีตการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนตำบลนั้นย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักการ แนวความคิดว่าด้วยการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมี อำนาจที่จะกระทำการ หรือไม่กระทำการภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักการ ใช้ดุลพินิจและการควบคุมการใช้อำนาจในการลงโทษทางวินัย ในขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย พนักงานส่วนตำบลนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา (นายกองคํการ บริหารส่วนตำบล) ที่จะดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ได้บังคับบัญชา (พนักงานส่วนตำบล) ที่ได้ ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ทั้งในกรณีที่มีมูลว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยที่ร้ายแรงและการ กระทำความผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรง อันเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งต้องดำเนินการด้วยความเป็นธรรม เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบลผู้นั้นมิให้ถูกกลั่นแกล้งหรือ ถูกดำเนินการสอบสวนที่ไม่เป็นธรรม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม ภายในองค์การบริหารส่วนตำบลและประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ นายกองคํการบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่พนักงานส่วนตำบล และ

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ก็ได้กำหนดให้อำนาจแก่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเป็น กรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ ทำให้เป็นการใช้อำนาจที่ทับซ้อน กันในการออกคำสั่งทางปกครองและเกิดการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่มีความเป็นกลางและก่อให้เกิด ความไม่ชอบธรรมต่อพนักงานส่วนตำบลผู้ถูกลงโทษทางวินัย ส่งผลทำให้พนักงานส่วนตำบล ผู้ถูกลงโทษ ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาอุทธรณ์ ถือเป็นการใช้อำนาจที่ทับซ้อนโดยผล ของกฎหมาย

ดังนั้น การให้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัย เมื่อพิจารณาถึงอำนาจของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องตาม กฎหมายกำหนดไว้เป็นการใช้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการพิจารณาที่ทับซ้อน โดยผลของกฎหมาย และเป็นการใช้อำนาจที่ขัดกับหลักความเป็นกลาง ไม่มีการตรวจสอบการใช้ อำนาจอย่างแท้จริงกระทบต่อพนักงานส่วนตำบลที่ถูกลงโทษ จึงส่งผลให้การใช้อำนาจในการ พิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเกิดความไม่น่าเชื่อถือเพราะอำนาจตามที่ กฎหมายให้นั้นขาดความเป็นกลางไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิทำให้เกิดผลเสียในการบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น ในองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการให้อำนาจคณะกรรมการในการ พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษอย่างมาก เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้มาตรา 25 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 9 วรรค 1 แห่ง ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 หมวด 2 สิทธิการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัยของพนักงานส่วนตำบล

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย คือ การที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยขอให้ผู้มีอำนาจ พิจารณาเรื่องที่ตนถูกลงโทษให้พิจารณาใหม่ในทางที่เป็นธรรม ซึ่งในการบริหารงานบุคคลไม่ว่า จะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานใดของรัฐจะต้องมีระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่มี ประสิทธิภาพมีหลักประกันที่จะให้ความเป็นธรรมแก่บุคลากร เพื่อเป็นระบบตรวจสอบถ่วงดุล ในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่กระทบกระเทือนสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ปฏิบัติงานที่ถูกดำเนินการ จึงจำเป็นต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในหน่วยงานนั้น โดยเมื่อมีการสรรหาบุคลากร เข้ามาทำงานแล้วหน่วยงานจะต้องดูแลบุคคลเหล่านั้นให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพสามารถ ดึงศักยภาพของบุคลากรนั้นออกมาได้อย่างเต็มที่เพื่อพัฒนางานและหน่วยงานให้มีความก้าวหน้า ยิ่งๆ ขึ้นไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พบว่ามีเนื้อหาเกี่ยวกับระยะเวลากระชั้นชิดมากเกินไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ในกรณีนี้ หมายถึง หลังจากที่ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลแล้ว กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีกรอบระยะเวลาในการพิจารณาเพื่อออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 90 วัน ถือว่ากระบวนการพิจารณาดังกล่าวของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเป็นการกระทำที่ทำให้ผู้อุทธรณ์เสียสิทธิในกระบวนการพิจารณา กรอบระยะเวลาไม่เหมาะสมกับขั้นตอนกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงและยังไปกระทบต่อผู้อุทธรณ์ด้วย ซึ่งเมื่อเทียบกับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) พบว่า การวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่อาจขอขยายได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วันรวมระยะเวลา 240 วัน หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน ดังนั้นการกำหนดกรอบระยะเวลาของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลเกิดความไม่เหมาะสม ส่งผลทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณา โดยเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้อุทธรณ์ในระหว่างกระบวนการพิจารณาให้ได้รับความเป็นธรรมจากผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์มากที่สุด ถือเป็นกระบวนการพิจารณาที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ที่ให้การพิจารณาอุทธรณ์ต้องมีความเหมาะสมตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และต้องก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์มากที่สุด

ดังนั้น การกำหนดกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบล เมื่อพิจารณาถึงกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะพนักงานส่วนตำบลตามที่ได้บัญญัติไว้มีกรอบระยะเวลาที่กระชั้นชิดมากเกินไปไม่เพียงพอต่อการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความเหมาะสมตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายให้อำนาจมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์และเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์เป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ขัดกับหลักความได้สัดส่วนอย่างเหมาะสมทำให้เกิดปัญหาในระยะเวลาการพิจารณาที่ไม่เหมาะสมหากไม่มีการขยายระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เอาไว้ ทำให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของพนักงานส่วนตำบลในการปฏิบัติงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไปในอนาคตรวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมายในผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีได้ก่อให้เกิดความเชื่อถือต่อผู้อุทธรณ์และสามารถให้ความคุ้มครองผู้อุทธรณ์ได้อย่างแท้จริงตามบทบัญญัติ ข้อ 5 แห่งประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง

มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 หมวด 2 สิทธิการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในขั้นตอนการร้องทุกข์ของพนักงาน ส่วนตำบล

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีขั้นตอนและกระบวนการร้องทุกข์ที่ถือเป็นหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมแก่พนักงานส่วนตำบลและเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลที่ถูกลงโทษหรือถูกปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา ได้มีช่องทางหรือสามารถที่จะแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดและยังถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา เมื่อเกิดข้อพิพาททางปกครองขึ้นก็จะนำกระบวนการระงับข้อพิพาทมาใช้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับลักษณะข้อพิพาททางปกครอง โดยการระงับข้อพิพาททางปกครองนั้นจะสามารถทำได้ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยซึ่งจะมีคนกลางหรือบุคคลที่สามซึ่งเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเข้ามาเป็นตัวเชื่อมในการหาทางออกช่วยเหลือเสนอแนวทางและหาทางออกที่คู่พิพาทยอมรับได้และพึงพอใจให้แก่คู่พิพาท ซึ่งวิธีการระงับข้อพิพาทนั้นมีความซับซ้อนยุ่งยากน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ การฟ้องคดีต่อศาล บทบาทของผู้ระงับข้อพิพาทคือการเป็นคนกลางและหาวิธีช่วยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายกลับคืนสู่สภาพเดิมตามข้อตกลงที่สามารถปฏิบัติได้จริงและตรงตามความต้องการของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอีกทั้งข้อตกลงนั้นจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย นอกจากนี้ผู้ระงับข้อพิพาทจะต้องมีจรรยาบรรณในการเคารพและสนับสนุนให้คู่กรณีตัดสินใจด้วยตนเองและรักษาความลับของคู่กรณี

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลว่าด้วย เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการให้อำนาจคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการร้องทุกข์ เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบขั้นตอนการบริหารงานบุคคลแต่ถ้าหากผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจคำวินิจฉัยหรือเห็นว่าคำวินิจฉัยนั้นมีข้อขัดแย้งกฎหมาย และไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ยังมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดได้อีกตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเพิ่มปริมาณคดีในศาลปกครองมากยิ่งขึ้น รวมทั้งมีปริมาณคดีเรื่องร้องทุกข์ที่ค้างการพิจารณาต่อปีมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งเมื่อมีปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้นคู่กรณีพิพาทต้องการที่จะได้รับการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทของตนที่เกิดขึ้นเพื่อยุติข้อพิพาทนั้น โดยการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาโดยศาลเพื่อให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาด

ตัดสินข้อพิพาทตามกฎหมายกำหนด แต่กระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลนั้นมีขั้นตอน กระบวนการที่ซับซ้อนยุ่งยากอีกทั้งใช้ระยะเวลาที่ยาวนานและเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก จึง จำเป็นต้องหาวิธีการอื่นนอกจากวิธีการทางศาลเพื่อให้ข้อพิพาทนั้นถูกระงับลงได้อย่างรวดเร็ว เป็นที่ยอมรับและพึงพอใจทั้งสองฝ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น กระบวนการพิจารณาร้องทุกข์ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลนอกจาก จะมีกระบวนการพิจารณาที่ซับซ้อนยุ่งยากและไม่มีบทบัญญัติข้อใดที่จะเปิด โอกาสให้คู่กรณีพิพาท สามารถทำความเข้าใจข้อพิพาทหรือให้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลทำการ ใกล้เคียงข้อพิพาทได้เลย อีกทั้งยัง ไม่มีการเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการที่เหมาะสมเพื่อ ช่วยลดปริมาณคดี เมื่อผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ผู้ร้องทุกข์ยังสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดได้อีก กรณีดังกล่าวย่อม ส่งผลให้มีการเพิ่มปริมาณคดีสู่ศาลปกครองมากขึ้นในอนาคต จึงส่งผลให้กระบวนการพิจารณาร้องทุกข์ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเกิดความไม่น่าเชื่อถือและไม่ชอบธรรม เพราะขั้นตอน ในการพิจารณาขาดกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการใกล้เคียงของทั้งสองฝ่าย ซึ่งถือเป็น ทางเลือกหนึ่งของวิธีการระงับข้อพิพาทเพื่อหาข้อยุติของปัญหานั้น อีกทั้งไม่เป็นไปตามที่กฎหมาย ได้บัญญัติไว้ในประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ว่าด้วยเรื่อง มาตรฐานทั่วไป เกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ โครงสร้าง การบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานส่วนตำบล โดยศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนตลอดจนแนวคิดและหลักการทางกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับ โครงสร้างการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานส่วนตำบล
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของ ต่างประเทศ และประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์ คุณธรรมของพนักงานส่วนตำบล

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานส่วนตำบลเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้ กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานส่วนตำบล พบว่า เกิดปัญหา 3 ประการ คือปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบล และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในขั้นตอนการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการร้องทุกข์โดยให้แยกผู้ทำหน้าที่ในการลงโทษทางวินัยออกจากผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ โดยให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และให้ขยายกรอบระยะเวลาในการอุทธรณ์ให้เหมาะสม รวมถึงการนำกระบวนการระงับข้อพิพาททางปกครองเข้ามาใช้ในขั้นตอนการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานส่วนตำบล โดยทำการศึกษาพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลเรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 การบริหารงานบุคคล และระบบพิทักษ์คุณธรรมของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ส่วนตำบล เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาโครงสร้างและกระบวนการในการบริหารงานบุคคล และระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานส่วนตำบลต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์นี้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ทำการศึกษาค้นคว้าพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลเรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษา วินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิ การอุทธรณ์การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 บทความ งานวิจัย หนังสือวิทยานิพนธ์ วารสาร และการค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องทั้งในและ ต่างประเทศเพื่อวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษาและ หาข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานส่วนตำบล
2. ทำให้ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม ของต่างประเทศ และประเทศไทย
3. ทำให้ทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม ของพนักงานส่วนตำบล
4. ทำให้ทราบแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจาก การบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานส่วนตำบลเพื่อให้สามารถแก้ไข ปัญหาได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป