

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานส่วนตำบล และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในปัจจุบันความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹ ได้กล่าวถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศควบคู่ไปด้วย ซึ่งจากการศึกษา พบว่าเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และแนวทางการแก้ไขปัญหา

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ได้กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลไว้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย โดยผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

¹ ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถูกยกเลิกโดยคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557.

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

นับแต่อดีตการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนตำบลนั้นย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักการแนวความคิดว่าด้วยการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะกระทำการ หรือไม่กระทำการภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักการใช้ดุลพินิจและการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัย ในขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนตำบลนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ที่จะดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ได้บังคับบัญชา (พนักงานส่วนตำบล) ที่ได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ทั้งในกรณีที่มีมูลว่าเป็นการกระทำผิดวินัยที่ร้ายแรงและการกระทำผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรง อันเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งต้องดำเนินการด้วยความเป็นธรรม เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบลผู้ที่มีให้ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกดำเนินการสอบสวนที่ไม่เป็นธรรม

ปัจจุบันการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายในองค์กร สร้างภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีต่อระบบราชการ การบริหารงานบุคคลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ธรรมเนียม นโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงจะต้องปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ โดยจะต้องมีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติที่ดี กำหนดไว้ให้ปฏิบัติตามหลักการบริหารงานบุคคลที่ดี ในทางการบริหารงานบุคคลจึงต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม ซึ่งต้องประกอบด้วย หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งถือเป็นการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ยากแก่การแก้ไขในการบริหารงานบุคคลองค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน

จากการศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่ามีการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกันคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้นประกอบด้วย

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน
- 2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นจำนวนแปดคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งนี้ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการ

บริหารงานบุคคลผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเก้าคนดังนี้

(1) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(2) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(3) ผู้แทนพนักงานส่วนตำบลซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคลด้านระบบราชการด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

อนึ่ง ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งตามข้อ 5 ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ทำความเห็นเสนอ และเมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีมติเป็นประการใด ให้แจ้งผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแจ้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาหลักการทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักความเป็นกลาง ซึ่งได้วางหลักไว้ดังนี้

หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสียนั้นคือการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่จะต้องมีความเป็นกลางอันจะเป็นหลักประกันได้ว่าการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองนั้นจะดำเนินไปด้วยความเป็นธรรมซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติถึงกรณีที่เป็นการกระทบต่อหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่แบ่งเป็น 2 ประเภท

1) ความไม่เป็นกลางในทางภาวะวิสัยหรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก คือความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่อันมีเหตุมาจากสถานภาพหรือฐานะของตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่กรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ทางด้านใดด้านหนึ่งใกล้ชิดกับคู่กรณีจนอาจเกิดความไม่เป็นกลาง โดยความไม่เป็นกลางในลักษณะนี้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จากบทบัญญัติในมาตรานี้ได้บัญญัติ

ถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้เช่นเป็นคู่กรณีเองหรือกรณีมีความสัมพันธ์เป็นบุตรของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นต้นประกอบกับได้วางกฎเกณฑ์สำหรับกรณีที่เกรงว่าจะไม่เป็นกลางเอาไว้และมีวิธีการกำกับโดยถ้าเจ้าหน้าที่นั้นไม่ถอนตัวโดยสมัครใจก็อาจถูกคัดค้านให้ถอนตัวออกไปโดยถูกผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรระดับสูงขึ้นไปบังคับให้ต้องถอนตัวจากกรณีที่พิจารณาซึ่งกรณีที่ถือว่าเป็นความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอกมีดังนี้

(1) กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเองเป็นกรณีที่จัดได้ว่าเป็นการร้ายแรงที่สุด เช่น การยื่นขออนุญาตตั้งโรงงานในขณะที่ตนเองเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ตั้งโรงงาน

(2) กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณีเป็นกรณีที่จะเห็นได้ว่าอาจทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความลำเอียงได้ง่าย

(3) กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นญาติของคู่กรณีเป็นกรณีที่จะทำให้เกิดความลำเอียงได้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ความเป็นญาตินั้นถูกจำกัดในขอบเขตของการเป็นญาติสนิทและกฎหมายได้บัญญัติประเภทของบุคคลไว้โดยตรง ได้แก่

(3.1) บุพการีหมายถึงผู้สืบสายโลหิตสายตรงขึ้นไปไม่ว่าจะกี่ชั้นนับตั้งแต่บิดามารดา ปู่ ย่า ตา ยาย ทวด ซึ่งการนับตามหลักนี้จะนับทั้งหมดไม่ว่าจะกำเนิดโดยการสมรสที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

(3.2) ผู้สืบสันดานหมายถึงผู้สืบสายโลหิตสายตรงลงมาไม่ว่าจะกี่ชั้นนับตั้งแต่ลูกหลานเหลนคือซึ่งการนับตามหลักนี้จะนับทั้งหมดไม่ว่าจะกำเนิดโดยการสมรสที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เช่นเดียวกับการนับบุพการี

(3.3) ญาติด้านพี่น้องนับได้ภายในสามชั้นซึ่งพี่น้องหมายถึงผู้เกิดในครอบครัวจากบิดามารดาเดียวกันไม่ว่าบิดามารดาจะสมรสโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

(3.4) ญาติด้านลูกพี่ลูกน้องนับได้ภายในสามชั้นซึ่งลูกพี่ลูกน้องหมายถึงลูกของผู้เป็นพี่หรือน้องของบิดามารดาหรือมารดา ได้แก่ ลูกของลุง ป้า น้า อา ซึ่งนับกันตามข้อเท็จจริง

(3.5) ญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้ภายในสองชั้น

(4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณีเป็นกรณีที่จะเห็นได้ว่ามีความใกล้ชิดและอาจทำให้เกิดความลำเอียงได้

(5) เป็นเจ้าหน้าที่ลูกหนี้หรือนายจ้างของคู่กรณีในกรณีของการเป็นเจ้าหน้าที่ลูกหนี้เป็นกรณีที่จะมีผลประโยชน์ที่จะเรียกร้องหรือจะต้องให้แก่กันนั่นเองส่วนกรณีนายจ้างตามมาตรา 13 (5) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นหมายรวมถึงกรณีการเป็นลูกจ้างด้วยแม้กฎหมายจะได้บัญญัติไว้แจ้งชัดก็ตาม

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2) ความไม่เป็นกลางในทางอัตตะวิสัยหรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในคือ ความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสภาพภายในความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องเป็นเหตุที่มีสภาพร้ายแรงที่จะเห็นได้ว่าอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางได้เช่นเป็นคู่กรณีหรือมีสาเหตุโดยตรงเกี่ยวข้องอย่างร้ายแรงกับคู่กรณีการที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธไม่ยอมออกใบอนุญาตประกอบการสถานบริการให้แก่ผู้ขออนุญาตรายหนึ่งเนื่องจากเกรงว่าหากยอมให้เปิดสถานบริการแล้วจะกระทบรายได้ของผู้ประกอบการอีกรายหนึ่งที่ตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันซึ่งเป็นภรรยาของตนหรือญาติมีหุ้นส่วนในกิจการดังกล่าวอยู่ด้วยเป็นต้น โดยความไม่เป็นกลางในลักษณะนี้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหากเมื่อมีกรณีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในก็จะต้องปฏิบัติทำนองเดียวกับกรณีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอกกล่าวคือ จะต้องแจ้งผู้บังคับบัญชาหรือประธานกรรมการแล้วแต่ประเภทของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ดำเนินการพิจารณาปัญหาความไม่เป็นกลางโดยไม่ชักช้าส่วนการพิจารณาและการสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหรือให้ถอนตัวก็เป็นเช่นเดียวกับกรณีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมภายในองค์การบริหารส่วนตำบลประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ นายกองค้ำการการบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่พนักงานส่วนตำบล และ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ก็ได้กำหนดให้อำนาจแก่นายกองค้ำการการบริหารส่วนตำบลเป็น กรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ ทำให้เป็นการใช้อำนาจที่ทับซ้อนกัน ในการออกคำสั่งทางปกครองและเกิดการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่มีความเป็นกลางและก่อให้เกิดความไม่ชอบธรรมต่อพนักงานส่วนตำบลผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัย ส่งผลทำให้พนักงานส่วนตำบลผู้ถูกสั่งลงโทษไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาอุทธรณ์ ถือเป็นการใช้อำนาจที่ทับซ้อน โดยผลของกฎหมาย

นอกจากนี้ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐาน ทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 และประกาศ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ที่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจทับซ้อนกัน

ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการสั่งลงโทษทางวินัยและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา วินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไป เกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ เพราะเป็นการใช้อำนาจที่ไม่เป็น ธรรมซึ่งหากได้มีการนำไปบังคับใช้จะส่งผลทำให้การบังคับใช้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ² ที่กำหนดให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กร พิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรม ในการบริหารงานบุคคลดังนั้นจึงส่งผลกระทบต่อพนักงานส่วนตำบลอื่นๆ ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัย ก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางในการพิจารณา อีกทั้งเนื้อหาในบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ชัดเจนเป็น รูปธรรมตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะกฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วน ท้องถิ่นของตนเองโดยตรง ทั้งนี้ยังส่งผลทำให้พนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดความ เชื่อมั่นในระบบการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจคณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบลในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และในเรื่องการใช้อำนาจของ นายองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามประกาศคณะกรรมการ กลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการ ทางวินัย พ.ศ. 2558 และเป็นกรรมการคณะกรรมการในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 นั้นเป็นการใช้อำนาจที่ทับซ้อนกัน ซึ่งหากมีการ นำไปใช้จะส่งผลทำให้การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพนักงานส่วน ตำบลเกิดความไม่เป็นกลางกระทบต่อพนักงานส่วนตำบลผู้ถูกสั่งลงโทษ เพราะในการบริหารงาน บุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบันมีการกระทำความผิดวินัยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งกฎหมายที่มา บังคับใช้ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างชัดเจน เพื่อให้พนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วน ตำบลเกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการพิจารณาและผลของคำวินิจฉัย นอกจากนั้นกฎหมายที่มา บังคับใช้ต้องก่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย จึงส่งผลให้การกระทำดังกล่าวไม่สอดคล้องกับ หลักความเป็นกลาง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในเรื่องการให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 288 ซึ่งในปัจจุบันถูกยกเลิกโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557.

พนักงานส่วนตำบลในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ทับซ้อนกันไม่สามารถบังคับใช้ได้ ตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง และยังไปกระทบต่อพนักงานส่วนตำบลผู้ถูกสั่งลงโทษ ซึ่งหากมีการพิจารณาอุทธรณ์จริง จะทำให้พนักงานส่วนตำบลอื่นผู้ถูกสั่งลงโทษไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นกลาง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งหากมิได้มีการแยกการใช้อำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลไว้อย่างชัดเจน จะทำให้พนักงานส่วนตำบลผู้ถูกสั่งลงโทษได้รับการพิจารณาที่ไม่เป็นธรรม กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ดังนั้น การให้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เมื่อพิจารณาถึงอำนาจของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายกำหนดไว้เป็นการใช้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการพิจารณาที่ทับซ้อนโดยผลของกฎหมาย และเป็นการใช้อำนาจที่ขัดกับหลักความเป็นกลาง ไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างแท้จริงกระทบต่อพนักงานส่วนตำบลที่ถูกสั่งลงโทษ จึงส่งผลให้การใช้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเกิดความไม่น่าเชื่อถือเพราะอำนาจตามที่กฎหมายให้นั้นขาดความเป็นกลางไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิทำให้เกิดผลเสียในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการให้อำนาจคณะกรรมการในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษอย่างมาก เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 9 แห่งประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หมวด 2 สิทธิการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์

4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 25 และประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์โดยกำหนดให้พนักงานส่วนตำบลผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยใช้หลักการแยกผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องวินัยออกจากผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยไม่รวมอำนาจไว้ที่ผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียว เพื่อทำให้เกิดความเชื่อมั่นและเกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาแก่ผู้เสียหายโดยการพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบลเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีความอิสระปราศจากการแทรกแซงใดๆ มีความ

รวดเร็วและเป็นธรรมในการพิจารณา เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของพนักงานส่วนตำบล
 อุทธรณ์ให้เป็นไปตามหลักว่าด้วยความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียตามกฎหมายมหาชน

จากการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศมีการกำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบ
 พิทักษ์คุณธรรมไว้ ดังนี้

1) สหรัฐอเมริกา

สำหรับองค์กร Merit System Protection Board (MSPB) นั้นเป็นองค์กรอิสระของรัฐบาล
 (Independent Government Agency) แต่มีการดำเนินงานคล้ายกับรูปแบบของศาลทำหน้าที่
 เหมือนผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน
 จากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และ
 ประธานาธิบดีจะแต่งตั้งคณะกรรมการคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการและทำหน้าที่เป็น
 หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็น
 รองประธานเพื่อทำหน้าที่กรณีที่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และถ้าประธานและรอง
 ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการที่เหลืออยู่จะทำหน้าที่ประธานแทน และใน
 กระบวนการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้น

(1) โดยทั่วไปคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะต้องใช้เสียงข้างมาก (Majority Vote)

จากจำนวนทั้งหมด 3 คน ยกเว้นในกรณีข้อ 2 และข้อ 3 โดย

(2) เมื่อมีกรณีตำแหน่งว่างลง กรณีไม่มีการลงมติ หรือเหตุผลอื่นใดที่ทำให้
 คณะกรรมการไม่อาจลงมติด้วยเสียงข้างมากได้ หากเป็นเรื่องของคำวินิจฉัย (Decision) ข้อเสนอแนะ
 (Recommendation) หรือคำสั่งใดๆ ที่ถือเสมือนเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาด (The Final Decision) หรือ
 คำสั่งของคณะกรรมการ (Order of the Board) ให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่ง
 เพื่อการนั้นได้

(3) กรณีตำแหน่งว่างลง กรณีไม่มีการลงมติ หรือเหตุผลอื่นใดที่ทำให้คณะกรรมการ
 ไม่อาจลงมติได้โดยมิใช่กรณีของการออกคำวินิจฉัย ข้อเสนอแนะ หรือคำสั่งใดๆ แล้ว ประธานก็อาจ
 มอบหมายโดยตรง (Direct referral) ให้หน่วยงานอื่นหรือผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Administrative
 Law Judge) เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งการแทนได้

(4) คำวินิจฉัยหรือคำสั่งตามข้อ 2 และข้อ 3 นั้นไม่ถือเป็นบรรทัดฐานต่อไป

(5) กรณีทั้งหลายดังกล่าวมาข้างต้น จะต้องกระทำในกรณีที่มีกรรมการปฏิบัติหน้าที่
 อย่างน้อย 2 คนขึ้นไปเท่านั้น

2) เครือรัฐออสเตรเลีย

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของเครือรัฐออสเตรเลีย ได้แก่ มন্ত্রীว่าการราชการแผ่นดิน หรือ Public Service Commissioner โดยมี มंत्रीช่วยว่าการราชการแผ่นดิน (Deputy Public Service Commissioner) และ มंत्रीว่าการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ (Merit Protection Commissioner) โดยบุคคลทั้งสามดังกล่าวรวมกันเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ Public Service Commission โดยจะมีหน่วยงานประจำเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย ภายใต้ Public Service Act 1999 นั้น หน้าที่ของมন্ত্রীว่าการราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีช่วยว่าการราชการแผ่นดิน และรัฐมนตรีว่าการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ จะครอบคลุมหน่วยงานของรัฐ (Agency) ทั้งที่เป็นส่วนราชการ (Department) เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหาร (Executive Agency) และที่เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ (Statutory Agency)

นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างองค์กรตามมาตรา 45 และมาตรา 52 แห่ง Public Service Act 1999 ได้กำหนดให้ Public Service Commissioner และ Merit Protection Commissioner ตามลำดับ จะต้องได้รับแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการ (Governor-General) จากกระบวนการสรรหา และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

3) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของฝรั่งเศส คือ สถานชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat) จะได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ปี 1946 สถานชั้นสูงมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ ส่วนการบริหารจัดการข้าราชการของรัฐโดยหลักเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ อย่างไรก็ตามก็มีสำนักงานฝ่ายปกครองและข้าราชการของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกรมจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดลงวันที่ 9 ตุลาคม 1945 ซึ่งเป็นกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายธุรการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับ ข้าราชการของรัฐ เช่น รวบรวมเอกสารและสถิติเกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เข้าร่วมและเจรจาในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน จัดสอบแข่งขันข้าราชการบางตำแหน่ง ควบคุมการรับสมัคร ข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เป็นต้น

สำหรับขอบอำนาจขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลนั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งข้าราชการ (le fonctionnaire) ออกเป็น 3 ประเภท คือ ข้าราชการของรัฐ ข้าราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น และข้าราชการในโรงพยาบาล ซึ่งแต่ละประเภทของข้าราชการจะมีองค์กรกลาง

บริหารงานบุคคลแตกต่างกัน สถานชั้นสูงของข้าราชการของรัฐจะเป็นผู้ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในโรงพยาบาล ตามกฎหมาย ลงวันที่ 11 มกราคม 1984 คำว่า “ข้าราชการของรัฐ” ครอบคลุมถึง

- (1) ข้าราชการของราชการส่วนกลาง
- (2) ข้าราชการของราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ข้าราชการในองค์การมหาชนของรัฐ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการใช้อำนาจของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการพิจารณาอุทธรณ์ในคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามกฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศ จะพบว่า การดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศเกิดความเชื่อมั่นและเป็นธรรมในการพิจารณาแก่ผู้อุทธรณ์ โดยการพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยนำแนวคิดเรื่องการแยกองค์กรวินิจฉัยออกจากองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ตามแบบอย่างต่างประเทศมาแก้ไขเพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจที่ทับซ้อนของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการ เช่นเดียวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนของเครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งมีความเป็นอิสระในทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะกรรมการในคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม หากพิจารณาเป็นประการใดแล้วพนักงานส่วนตำบลผู้อุทธรณ์ยังไม่พอใจกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไปได้

ดังนั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 25 และประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โดยแยกผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องวินัยออกจากผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัย และไม่ให้อำนาจไว้ที่ผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียว ซึ่งจะส่งผลทำให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการให้อำนาจคณะกรรมการในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ เกิดความเป็นธรรมและเชื่อมั่นในการบังคับใช้มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 9 แห่งประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์หมวด 2 สิทธิการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ต่อไป

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 25 ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 และประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์โดยให้หลักเกณฑ์การแยกผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องวินัยออกจากผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัย โดยให้คณะกรรมการทางพิทักษ์ระบบคุณธรรม ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบล และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในปัจจุบัน ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบลตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลที่มีลักษณะเป็นเรื่องระหว่างพนักงานส่วนตำบลกับหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นการกระทำทางปกครองและเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะและข้อพิพาทของคู่กรณีมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครองแต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบลก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในการให้ความยุติธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ให้ได้รับความเป็นธรรมมากที่สุดเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยและผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์แก่พนักงานส่วนตำบลจากการศึกษาพบว่า ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ที่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยกระชั้นชิดมากเกินไปซึ่งทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบล โดยผู้เขียนจะขอลำถึงปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบล

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย คือ การที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องที่ตนถูกลงโทษให้พิจารณาใหม่ในทางที่เป็นธรรม ซึ่งในการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานใดก็ตามของรัฐจะต้องมีระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีประสิทธิภาพมีหลักประกันที่จะให้ความเป็นธรรมแก่บุคลากร เพื่อเป็นระบบตรวจสอบถ่วงดุลในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่กระทบกระเทือนสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ปฏิบัติงานที่ถูก

ดำเนินการนั้น จึงจำเป็นต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในหน่วยงานนั้น โดยเมื่อมีการสรรหาบุคลากรเข้ามาทำงานแล้วหน่วยงานจะต้องดูแลบุคคลเหล่านั้นให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถดึงศักยภาพของบุคลากรนั้นออกมาได้อย่างเต็มที่เพื่อพัฒนางานและหน่วยงานให้มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป

ปัจจุบันการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัย พนักงานส่วนตำบลจะส่งผลทำให้พนักงานส่วนตำบลที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว จะต้องใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลภายในหน่วยงานตามขั้นตอนการลงโทษโดยคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คือประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลที่กำหนดให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเพื่อส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ทำความเห็นเสนอ และเมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีมติเป็นประการใดให้แจ้งผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแจ้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

จากการศึกษา ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หมวด 2 สิทธิการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ พบว่าสิทธิการอุทธรณ์ของพนักงานส่วนตำบลนั้น เมื่อผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัย ตามมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบคำสั่ง การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในหมวดนี้ และการพิจารณาอุทธรณ์ให้พิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่เลขานุการคณะกรรมการส่วนตำบลได้รับหนังสืออุทธรณ์ และเอกสารหลักฐานตามข้อ 15

นอกจากนี้ จากการศึกษาลักษณะการทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักความได้สัดส่วน ซึ่งได้วางหลักไว้ดังนี้

หลักความได้สัดส่วน ถือเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน ที่ห้ามมิให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับปัจเจกชนเกินสมควร แต่กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำการให้พอเหมาะสมประมาณกับสภาพของข้อเท็จจริง หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและถือว่าเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก้าวล่วงไปในแดนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีดุลพินิจเลือกกระทำการนั้น การกระทำทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองพิจารณาเลือกกระทำการทางปกครองภายใต้ขอบเขตของ “หลักความได้สัดส่วน”

อันมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ หลักแห่งความเหมาะสม หลักแห่งความจำเป็น และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ

1) หลักแห่งความเหมาะสมเป็นหลักการที่บังคับว่าในบรรดามาตรการต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจกำหนดเพื่อไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกมาตรการที่สามารถดำเนินการมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกมาตรการที่สามารถดำเนินการมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น เช่น ป้องกันการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ มาตรการนั้นต้องอยู่ในวิสัยที่จะขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันได้จริงๆ หรือในกรณีหากกฎหมายมีเจตนารมณ์จะตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในด้านใดด้านหนึ่ง เช่น รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน มาตรการนั้นก็ต้องอยู่ในวิสัยที่จะป้องกันมิให้เกิดการจลาจลสงครามการเมือง หรือความเสื่อมโทรมทางจิตใจของประชาชนได้จริงๆ เป็นต้น หากมาตรการใดไม่สามารถทำให้จุดประสงค์ที่ตั้งไว้ปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้โดยแน่แท้ หรือทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงกว่าเดิม ย่อมเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักแห่งความเหมาะสมและไม่มีผลใช้บังคับ หรือกฎหมายฉบับใดไม่เป็นไปตามหลักแห่งความเหมาะสม กฎหมายฉบับนั้นย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

2) หลักแห่งความจำเป็นหมายความว่า ในบรรดามาตรการหลายๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ แต่ทว่าแต่ละมาตรการมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากน้อยแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากน้อยที่สุดและบรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายให้มากที่สุด ความคิดเป็นรากฐานของหลักการนี้มีอยู่ว่า “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายสองสิ่งที่จำเป็นต้องเลือก บุคคลต้องเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยกว่า” ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม

3) หลักแห่งความได้สัดส่วนอย่างแคบ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหาย อันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนหรือสังคมส่วนรวม กับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับ ดังนั้นจึงบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องทำการชั่งผลดีและผลเสียของมาตรการแต่ละมาตรการที่ตนตั้งใจจะออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร มาตรการใดก็ตามที่เห็นได้ชัดว่าหากได้ลงมือบังคับการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชนหรือสังคมส่วนรวม ฝ่ายบริหารต้องห้ามมิให้ใช้ออกมาบังคับ ถึงแม้มาตรการนั้นจะ

เหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการให้ความประสงค์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตามเมื่อ บังคับตามหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบกันเคร่งครัดแล้ว ในกรณีที่มีมาตรการ ต่างๆ ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับได้ทุกมาตรการ ก่อความเสียหายแก่เอกชน หรือสังคมโดยส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ที่มหาชนพึงได้รับ ฝ่ายบริหารต้องละเว้นจากการใช้อำนาจกระทำกรอย่างใดๆ เลยทีเดียว

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พบว่ามีเนื้อหา เกี่ยวกับระยะเวลากระชั้นชิดมากเกินไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ในกรณีนี้ หมายถึง หลังจากผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลแล้ว กฎหมายกำหนดให้ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีกรอบระยะเวลาในการพิจารณาเพื่อออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ภายใน 90 วัน ถือว่ากระบวนการพิจารณาดังกล่าวของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเป็นการ กระทำที่ทำให้ผู้อุทธรณ์เสียสิทธิในกระบวนการพิจารณา กรอบระยะเวลาไม่เหมาะสมกับขั้นตอน กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ แท้จริงและยังไปกระทบต่อผู้อุทธรณ์ด้วย ซึ่งเมื่อเทียบกับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) พบว่า การวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องดำเนินการให้แล้ว เสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่อาจขอขยายได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน รวมระยะเวลา 240 วัน หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน ดังนั้นการกำหนดกรอบระยะเวลาของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลเกิดความไม่เหมาะสม ส่งผลทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณา โดยเนื้อหาของกฎหมาย ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้อุทธรณ์ในระหว่างกระบวนการพิจารณาให้ได้รับความเป็นธรรม จากผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์มากที่สุด ถือเป็นกระบวนการพิจารณาที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของ กฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ที่ให้การพิจารณาอุทธรณ์ต้องมีความเหมาะสมตรงตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายและต้องก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์มากที่สุด

นอกจากนี้ ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบล ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หมวด 2 สิทธิ การอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ ที่มีเนื้อหาของบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาที่กระชั้นชิด มากเกินไป เพราะไม่สามารถตรวจสอบหาข้อเท็จจริงได้ในเวลาที่เหมาะสมซึ่งหากมีการนำไปใช้ จะส่งผลทำให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ไม่เป็นไปตามขั้นตอน ไม่สอดคล้องกระบวนการ พิจารณาอุทธรณ์ของการบริหารงานบุคคล กระทบต่อผู้อุทธรณ์อื่นที่อยู่ระหว่างกระบวนการ

พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย อีกทั้งขั้นตอนกระบวนการในการตรวจสอบข้อเท็จจริงนั้นมีหลายขั้นตอน ไม่เพียงพอต่อกระบวนการพิจารณาวินัยที่ชอบด้วยกฎหมายตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่ชัดเจน เพราะกฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้มีกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ทั้งนี้ควรขยายกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ไว้อย่างเหมาะสมตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบล ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ในเรื่องกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ที่กระชั้นชิดมากเกินไป ซึ่งกระบวนการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ในคำสั่งลงโทษทางวินัยมีขั้นตอนที่มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนจึงจะต้องใช้เวลานานในการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงให้เหมาะสมมากที่สุด และควรได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ด้วยความละเอียดและชัดเจนอย่างมากทำให้พนักงานส่วนตำบลและผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับความเป็นธรรมในคำสั่งเท่าที่ควร ซึ่งหากมีการนำไปบังคับใช้ในกระบวนการพิจารณาจะส่งผลทำให้ผลของการพิจารณาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง และกระทบต่อผู้อุทธรณ์อื่นๆ ไม่สอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วนอย่างเหมาะสม เพราะในปัจจุบันการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งกระบวนการพิจารณาทางกฎหมายต้องมีความเหมาะสมและมีความชัดเจนเพื่อเป็นบรรทัดฐานทางสังคม นอกจากนั้นกฎหมายต้องมีความชอบด้วยกฎหมาย จึงส่งผลทำให้กรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ไม่สอดคล้องต่อหลักความได้สัดส่วนในส่วนของความเหมาะสม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบลไว้ ในเรื่องกระบวนการพิจารณาที่กระชั้นชิดมากเกินไป ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมายและยังไปกระทบต่อผู้อุทธรณ์ โดยเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบหาข้อเท็จจริงตามขั้นตอนกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากมีการนำไปบังคับใช้ จะส่งผลทำให้กระบวนการพิจารณาไม่สอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาในปัจจุบันกระทบต่อผู้อุทธรณ์อื่นที่อยู่ในระหว่างกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนอย่างเหมาะสม ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งหากมิได้มีการขยายระยะเวลาในบทบัญญัติดังกล่าว จะทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถโต้แย้ง พิสูจน์ข้อเท็จจริงตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนได้ในเวลาที่เหมาะสมและส่งผลกระทบต่อ การบังคับใช้ ข้อ 10 แห่งประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไป

เกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หมวด 2 สิทธิการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์

ดังนั้น การกำหนดกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบล เมื่อพิจารณาถึงกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะพนักงานส่วนตำบลตามที่ได้บัญญัติไว้มีกรอบระยะเวลาที่กระชั้นชิดมากเกินไป ไม่เพียงพอต่อการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความเหมาะสมตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายให้อำนาจมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์และเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์เป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ขัดกับหลักความได้สัดส่วนอย่างเหมาะสมทำให้เกิดปัญหาในระยะเวลาการพิจารณาที่ไม่เหมาะสมหากไม่มีการขยายระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมทำให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของพนักงานส่วนตำบลในการบริงงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไปในอนาคตรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายในผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีได้ก่อให้เกิดความเชื่อถือต่อผู้อุทธรณ์และสามารถให้ความคุ้มครองผู้อุทธรณ์ได้อย่างแท้จริงตามบทบัญญัติ ข้อ 10 แห่งประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หมวด 2 สิทธิการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หมวด 2 สิทธิการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ ข้อ 10 โดยกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม โดยการกำหนดให้เพิ่มเติมบทบัญญัติข้อ 10 วรรคสอง ว่าในกรณีที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลไม่ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดำหนดสามารถขยายกรอบระยะเวลาในการพิจารณาให้เหมาะสมเพิ่มเติมได้ เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเกิดปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในขั้นตอนกระบวนการยุติธรรม เรื่องการลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบลในประเทศไทยที่ไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลากระบวนการพิจารณาที่เหมาะสมไว้ทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับความรับความเป็นธรรม และความยุติธรรมในผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์อย่างเหมาะสมเท่าที่ควร ทำให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์ ซึ่งการลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบลมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นไปโดยชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้จัดตั้งองค์กรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรม คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ควบคู่ไปกับ ก.พ. เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐานการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตรวจสอบให้กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นไปตามระบบคุณธรรมและทำหน้าที่ออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการรักษาระบบคุณธรรม ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือนให้เป็นไปตามหลักความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาคในโอกาส ความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นกลางทางการเมือง รวมทั้งการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงในรูปแบบของ “องค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์” ซึ่งเป็นองค์คณะกึ่งตุลาการที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการและให้ความคุ้มครองรักษาความเป็นธรรมแก่ข้าราชการให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

การยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ต้องดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งหรือถือว่าทราบคำสั่งดังกล่าว กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) อาจพิจารณาอุทธรณ์เองหรือตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ ขั้นตอนการดำเนินการกระบวนการพิจารณาจะถูกกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) การวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่อาจขอขยายได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วันรวมระยะเวลา 240 วัน หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายประเทศไทย จะพบว่ากรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนโดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นมาเพื่อรักษาสมดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีบทบาทสำคัญในการสร้างหลักประกันว่าค่านิยมของระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการ รวมทั้งได้กำหนดกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้อย่างชัดเจน ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะพิจารณาเรื่องดังกล่าวอย่างรอบคอบและเป็นธรรมที่สุด ซึ่งในขั้นตอนของ

กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับจากวันที่ได้รับสำเนาคำสั่ง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยจึงควรนำแนวคิดหรือหลักการทางกฎหมายของข้าราชการพลเรือนมาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานส่วนตำบล โดยในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบล ต้องมีการจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรมเหมือนข้าราชการพลเรือน เพื่อรักษาสมดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นในการบริหารงานของภาครัฐมีความยุติธรรม รวมทั้งกำหนดกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน แต่อาจขอย้ายได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมทั้งในด้านขั้นตอนการพิจารณากระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริง จึงจะส่งผลให้ผู้อุทธรณ์ให้ได้รับประโยชน์และความเป็นธรรมในคำสั่งนั้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์หมวด 2 สิทธิการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ ข้อ 10 เกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต้องยื่นต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และต้องดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง โดยจะมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ มีกรอบระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่กำหนดขั้นตอนรายละเอียดอย่างเหมาะสม ภายในระยะเวลา 120 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากมีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในขั้นตอนการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบลและแนวทางการแก้ไขปัญหา

สำหรับขั้นตอนของการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ที่มีลักษณะเป็นเรื่องระหว่างพนักงานส่วนตำบลกับหน่วยงานอื่นเป็นการกระทำทางปกครองและที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะและข้อพิพาทของคู่กรณีที่มีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครอง แต่ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการที่มีได้นำกระบวนการระงับข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อการศึกษาคำสั่งลงโทษ

ในการให้ความยุติธรรมแก่พนักงานส่วนตำบลและยังส่งผลกระทบไปถึงการเพิ่มขึ้นของปริมาณคดีในศาลปกครองอีกด้วย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ที่ยังมีได้นำเรื่องการระงับข้อพิพาทในขั้นตอนการร้องทุกข์มาใช้บังคับ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีกระบวนการระงับข้อพิพาทในขั้นตอนการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล โดยผู้เขียนจะขอกกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในขั้นตอนการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีขั้นตอนและกระบวนการร้องทุกข์ที่ถือเป็นหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมแก่พนักงานส่วนตำบลและเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลที่ถูกลงโทษหรือถูกปฏิบัติต่อตน โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา ได้มีช่องทางหรือสามารถที่จะแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดและยังถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา เมื่อเกิดข้อพิพาททางปกครองขึ้นก็จะนำกระบวนการระงับข้อพิพาทมาใช้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับลักษณะข้อพิพาททางปกครอง โดยการระงับข้อพิพาททางปกครองนั้นจะสามารถทำได้ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยซึ่งจะมีคนกลางหรือนุคคลที่สามซึ่งเป็นที่ยอมรับไว้วางใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเข้ามาเป็นตัวเชื่อมในการหาทางออกช่วยเหลือเสนอแนวทางและหาทางออกที่คู่พิพาทยอมรับได้และพึงพอใจให้แก่คู่พิพาท ซึ่งวิธีการระงับข้อพิพาทนั้นมีความซับซ้อนยุ่งยากน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ การฟ้องคดีต่อศาล บทบาทของผู้ระงับข้อพิพาทคือการเป็นคนกลางและหาวิธีช่วยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายกลับคืนสู่สภาพเดิมตามข้อตกลงที่สามารถปฏิบัติได้จริงและตรงตามความต้องการของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอีกทั้งข้อตกลงนั้นจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย นอกจากนี้ผู้ระงับข้อพิพาทจะต้องมีจรรยาบรรณในการเคารพและสนับสนุนให้คู่กรณีตัดสินใจด้วยตนเองและรักษาความลับของคู่กรณี

จากการศึกษา ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พบว่าเมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) แจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วโดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันที่รับทราบไว้เป็นหลักฐานในการนี้ให้มอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับด้วยในกรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับทราบคำสั่งถ้าได้ทำบันทึกลงวันที่และสถานที่ที่แจ้ง และลงลายมือชื่อผู้แจ้งพร้อมทั้งพยานรู้เห็นไว้เป็นหลักฐานแล้ว ให้ถือวันที่แจ้งนั้นเป็นวันรับทราบ กรณีไม่อาจแจ้งให้

ผู้กล่าวหาได้รับทราบโดยตรงได้ หรือมีเหตุจำเป็นอื่น ให้ส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาทางปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อล่วงพ้น 15 วันนับแต่วันที่ส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่ง แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนแล้ว

2) ส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้คณะกรรมการสอบสวนและส่ง หลักฐานการรับทราบหรือถือว่ารับทราบตาม (1) พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา ให้ประธานกรรมการและให้ประธานกรรมการลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบไว้เป็น หลักฐาน

นอกจากนี้ จากการศึกษาหลักการทางกฎหมายมหาชนได้แก่ หลักการระงับข้อพิพาท ทางปกครอง และสิทธิในกระบวนการยุติธรรมซึ่งได้วางหลักไว้ดังนี้

1) หลักการระงับข้อพิพาททางปกครอง

การระงับข้อพิพาททางปกครอง คือ การยุติหรือระงับข้อพิพาทด้วยความตกลงยินยอม ของคู่พิพาทเอง โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลางที่ทำหน้าที่เสนอแนะแนวทางในการเจรจาเพื่อยุติ ปัญหาข้อพิพาทโดยสันติวิธี ซึ่งอาจจะเป็นผู้พิพากษา หรือบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้พิพากษา ให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยก็ได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการระงับข้อพิพาททั้งหมดเมื่อคู่ความ ตกลงกันได้แล้วก็จะทำสัญญาประนีประนอมยอมความและกระบวนการพิจารณาต่อจากนั้น ศาลจะมีคำพิพากษา บังคับให้ตามข้อตกลงของคู่ความเรียกว่า มีคำพิพากษายอม (คู่ความยอมความ) และกรณีที่ไม่ ใกล้เคียงแล้วคู่ความตกลงกันได้ โดยโจทก์พอใจแล้วตกลงระงับ ข้อพิพาทด้วยการถอนฟ้องไป เพราะไม่ตั้งใจเรียกร้องสิ่งใดจากจำเลยอีก (โจทก์ถอนฟ้อง) รวมไปถึงการไกล่เกลี่ยอาจทำให้ คู่ความได้ทราบถึงประเด็นปัญหาข้อพิพาทที่แท้จริง แม้ไกล่เกลี่ยแล้วตกลงกันไม่ได้ทั้งหมด แต่คู่ความอาจรับข้อเท็จจริงบางประการเป็นผลให้การดำเนินพิจารณาสืบพยานต่อไปจะกระทำ เฉพาะข้อเท็จจริงที่เหลือ (คู่ความรับข้อเท็จจริง) ซึ่งจะเป็นประเด็นปัญหาโดยแท้ของคดีเท่านั้น การรับข้อเท็จจริงนี้แม้จะไม่ทำให้ข้อพิพาทยุติลงโดยสิ้นเชิง แต่ก็มีส่วนช่วยการพิจารณาคดีสะดวก และรวดเร็วขึ้นเพื่อให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นถูกระงับลง ได้อย่างรวดเร็ว และวิธีการระงับข้อพิพาท มีด้วยกันอยู่หลายวิธี แต่วิธีการระงับข้อพิพาทที่สำคัญและนิยมใช้กันอย่างแพร่หลายโดยไม่ใช้วิธี ฟ้องศาลซึ่งโดยหลักๆ จะแบ่งได้ 4 วิธี ได้แก่ การเจรจา การไกล่เกลี่ย การประนีประนอมข้อพิพาท และการใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการ

เมื่อพิจารณาถึงการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยบุคคลที่สามซึ่งเป็นคนกลาง ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยช่วยเหลือเสนอแนะแนวทางและหาทางออกที่คู่พิพาทยอมรับได้และพึงพอใจ ให้แก่คู่พิพาท โดยไม่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจชี้ขาดอย่างผู้พิพากษาหรืออนุญาโตตุลาการ

ซึ่งวิธีการระงับข้อพิพาทนั้นมีความซับซ้อนยุ่งยากน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการฟ้องคดีต่อศาล โดยบรรยากาศในการระงับข้อพิพาทมีลักษณะที่ผ่อนคลาย สะดวก รวดเร็ว และสามารถรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณีได้มากกว่าการดำเนินคดีในศาล โดยที่บทบาทของผู้ระงับข้อพิพาทคือการเป็นคนกลาง และหาวิธีช่วยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายกลับคืนสู่สภาพเดิมโดยใช้วิธีนำคู่กรณีพิพาทมาพบกันเพื่อเปิดโอกาสให้มีการพูดคุยเจรจากันจะช่วยขจัดปัญหาอุปสรรคต่างๆ และความเข้าใจเพื่อหาแนวทางแก้ไข โดยช่วยหาสาเหตุของปัญหาและแนะนำแนวทางการแก้ไขปัญหาเสนอแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยช่วยเพิ่มเติมข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อข้อพิพาทหรือตัดปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดความยุ่งยากให้การเจรจาดำเนินไปได้ด้วยดีให้คู่กรณีสามารถเจรจาไปสู่ทิศทางที่ดีและให้อำนาจแก่คู่กรณีได้ตัดสินใจเกี่ยวกับผลของการระงับข้อพิพาท โดยที่ข้อตกลงนั้นสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่และตรงตามความต้องการของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและข้อตกลงนั้นจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย นอกจากนี้ผู้ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทจะต้องมีจรรยาบรรณในการเคารพและสนับสนุนให้คู่กรณีตัดสินใจด้วยตนเองและรักษาความลับของคู่กรณี

การระงับข้อพิพาททางปกครองยังมีประโยชน์ต่อการเจรจาต่อรองระหว่างคู่กรณีพิพาทเป็นการลดความขัดแย้ง สร้างความเป็นธรรม หากการระงับข้อพิพาทได้เร็วหรือหาทางให้คู่กรณีพิพาททั้งสองฝ่ายเจรจาประนีประนอมเพื่อลดความขัดแย้งระงับลงได้ความสัมพันธที่ดีหรือมิตรภาพยังคงอยู่พร้อมทั้งยังประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลา คู่กรณีนั้นไม่ต้องเสียเวลาในการไปศาล หากสามารถตกลงกันได้ทั้งสองฝ่ายต่างก็รู้สึกว่าได้รับความเป็นธรรมถือได้ว่าได้รับชัยชนะทั้งสองฝ่ายและยังมีความสะดวกรวดเร็วในการยุติข้อพิพาท สามารถรักษาความลับให้แก่คู่กรณีได้ ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ระงับข้อพิพาทต้องมีความชำนาญและกระบวนการระงับยังเป็นที่ยอมรับจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายโดยการยุติข้อพิพาทมาจากการตัดสินใจของคู่กรณีพิพาทและคู่กรณีสามารถปฏิบัติตามข้อตกลงได้พร้อมทั้งรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี การระงับข้อพิพาทถูกนำมาใช้ในการดำเนินคดีในศาลซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถตกลงประนีประนอมยอมความกันไม่ว่าเป็นคดีครอบครัว คดีเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศหรือในคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้ เป็นต้น เป็นการระงับข้อพิพาทในศาลยุติธรรม

2) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายสะดวกรวดเร็วและทั่วถึง
 - (2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐาน
- เรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผยการได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริงข้อโต้แย้งและพยานหลักฐานของตนการคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ

การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะและการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยคำพิพากษาหรือคำสั่ง

(3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องรวดเร็วและเป็นธรรม

(4) ผู้เสียหายผู้ต้องหาโจทก์จำเลยคู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียหรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมรวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้องรวดเร็วเป็นธรรมและการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

(5) ผู้เสียหายผู้ต้องหาจำเลยและพยานในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐส่วนค่าตอบแทนค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(6) เด็กเยาวชนสตรีผู้สูงอายุหรือผู้พิการหรือทุพพลภาพย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสมและย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

(7) ในคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้องรวดเร็วและเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอการตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควรการได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความและการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

(8) ในคดีแพ่งบุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการให้อำนาจคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการร้องทุกข์ เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบขั้นตอนการบริหารงานบุคคลแต่ถ้าหากผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจคำวินิจฉัยหรือเห็นว่าคำวินิจฉัยนั้นมีข้อขัดแย้งกฎหมาย และไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ยังมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดได้อีกตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเพิ่มปริมาณคดีในศาลปกครองมากยิ่งขึ้น รวมทั้งมีปริมาณคดีเรื่องร้องทุกข์ที่ค้างการพิจารณาต่อปีมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งเมื่อมีปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้นคู่กรณีพิพาทต้องการที่จะได้รับการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทของตนที่เกิดขึ้นเพื่อยุติข้อพิพาทนั้น โดยการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาโดยศาลเพื่อให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาดตัดสินข้อพิพาทตามกฎหมายกำหนด แต่กระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลนั้นมีขั้นตอนกระบวนการที่ซับซ้อนยุ่งยากอีกทั้ง

ใช้ระยะเวลาที่ยาวนานและเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องหาวิธีการอื่นนอกจากวิธีการทางศาลเพื่อให้ข้อพิพาทนั้นถูกระงับลงได้อย่างรวดเร็วเป็นที่ยอมรับและพึงพอใจทั้งสองฝ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในขั้นตอนการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล แห่งประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ที่มีได้มีการบัญญัติถึงการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในขั้นตอนการร้องทุกข์คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานส่วนตำบล เพราะไม่ได้มีการบัญญัติไว้หากมีการบังคับใช้จะส่งผลทำให้การบังคับใช้ไม่สอดคล้องกับหลักการของกระบวนการในชั้นร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบลภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลกระทบต่อผู้ร้องทุกข์คนอื่น ก่อให้เกิดความยุ่งยากและซับซ้อน และไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายสะดวกรวดเร็วอีกทั้งยังไม่สามารถให้หลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมแก่พนักงานส่วนตำบลได้รวมถึงเป็นการเพิ่มปริมาณคดีในชั้นศาล เพราะกฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้มีการร้องทุกข์ได้เพื่อเป็นช่องทางแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดและเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในระหว่างพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในขั้นตอนการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล แห่งประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ที่มีได้มีการนำขั้นตอนกระบวนการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยการไกล่เกลี่ยเพื่อยุติปัญหาข้อพิพาทโดยสันติวิธีมาใช้ในขั้นตอนการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบลซึ่งหากมีการนำไปใช้จะส่งผลทำให้ขั้นตอนการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบลมีข้อยุติโดยสิ้นเชิง ปริมาณคดีในศาลปกครองลดน้อยลง และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่สะดวกรวดเร็วซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ³ ในเรื่องของสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และหลักการระงับข้อพิพาททางปกครอง เพราะเมื่อผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจและไม่ได้รับความเป็นธรรมในคำวินิจฉัยสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลที่ใช้บังคับอยู่มิได้เกิดประโยชน์หรือให้ความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่ายได้อย่างชัดเจน

³ รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557.

จึงส่งผลทำให้ขั้นตอนดังกล่าวไม่สอดคล้องต่อหลักการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีการไกล่เกลี่ย และสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยได้มิได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาททางปกครองขึ้นมาใช้ในขั้นตอนการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล อีกทั้งกระบวนการทางศาลก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อหาข้อยุติที่สะดวกและรวดเร็วขึ้น ทำให้พนักงานส่วนตำบลผู้ร้องทุกข์ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำวินิจฉัย ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการระงับข้อพิพาททางปกครอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการไม่มีกระบวนการระงับข้อพิพาททางปกครองในขั้นตอนการร้องทุกข์ ซึ่งหากมิได้มีการไกล่เกลี่ยเพื่อหาข้อยุติแก่ทั้งสองฝ่ายจะนำไปสู่ขั้นตอนกระบวนการที่ซ้ำซ้อนมากยิ่งขึ้น ส่งผลต่อการบังคับใช้ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

ดังนั้น กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการพนักงานตำบลนอกจากจะมีกระบวนการพิจารณาที่ซับซ้อนยุ่งยากและไม่มีความยืดหยุ่นใดที่จะเปิดโอกาสให้คู่กรณีพิพาทสามารถทำความเข้าใจข้อพิพาทหรือให้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เลย อีกทั้งยังไม่มีเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการที่เหมาะสมเพื่อช่วยลดปริมาณคดี เมื่อผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ผู้ร้องทุกข์ยังสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดได้อีก กรณีดังกล่าวย่อมส่งผลให้มีการเพิ่มปริมาณคดีสู่ศาลปกครองมากขึ้นในอนาคต จึงส่งผลให้กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเกิดความไม่น่าเชื่อถือและไม่ชอบธรรม เพราะขั้นตอนในการพิจารณาขาดกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยของทั้งสองฝ่าย ซึ่งถือเป็นทางเลือกหนึ่งของวิธีการระงับข้อพิพาทเพื่อหาข้อยุติของปัญหานั้น อีกทั้งไม่เป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลเรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ข้อ 33 โดยให้มีการบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับขั้นตอนกระบวนการระงับข้อพิพาททางปกครองในการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบลเพื่อให้เกิดความเหมาะสมโดยวิธีการไกล่เกลี่ยเพื่อหาข้อยุติ เนื่องจากเกิดผลเสียในคำวินิจฉัยของศาลที่ไปกระทบต่อสิทธิประโยชน์ผู้ร้องทุกข์ ทำให้มีคดีเข้าสู่ศาลปกครองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งถือว่าไม่สอดคล้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

จากการศึกษา พบว่า ในต่างประเทศมีการกำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมไว้ ดังนี้

1) สหรัฐอเมริกา

สำนักงานของ Merit System Protection Board มีการแบ่งส่วนงานภายในออกเป็นสำนักงานและแผนก ดังนี้

(1) สำนักงานอำนวยการส่วนงานในภูมิภาค (Office of Regional Operations) ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในการจัดการด้านการวินิจฉัย และงานด้านการบริหารงานหน่วยงานส่วนภูมิภาคของ MSPB

(2) สำนักงานผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Office of Administrative Law Judge) ทำหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์จากกรณีที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย รับเรื่องการร้องทุกข์จากการดำเนินการทางวินัยที่ได้รับการเสนอเรื่องจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ รับเรื่องการปฏิบัติที่ขัดต่อคำวินิจฉัยทางกฎหมายปกครองและการรับเรื่องอุทธรณ์ของพนักงาน MSPB และกรณีอื่นๆ ที่คณะกรรมการมอบหมาย

(3) สำนักงานคณะที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ (Office of Appeals Counsel) ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อเสนอในการตัดสินใจซึ่งจะเสนอแนะวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมให้แก่คณะกรรมการ ตามคำร้องกรณีที่ทำให้มีการพิจารณา กรณีที่อยู่ในอำนาจการตัดสินใจเดิม หรือตามกรณีที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ

(4) สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ (Office of the Clerk of the Board) ทำหน้าที่นำเสนอคำร้อง และกรณีต่างๆ เข้าสู่ระบบการพิจารณาของคณะกรรมการและติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการ รวมถึงการทำหน้าที่ทางธุรการต่างๆ เช่น การเป็นศูนย์กลางข่าวสารข้อมูลของหน่วยงาน ที่ผู้อุทธรณ์สามารถติดตามเรื่องความคืบหน้าในการดำเนินการ การเผยแพร่ข่าวสารต่อสาธารณะ การจัดทำมีห้องสมุดและระบบออนไลน์ในการค้นหาข้อมูล การจัดเก็บเอกสาร บันทึก รายงานการวิจัย และหนังสือ ได้ตอบสำคัญ และทำหน้าที่เป็นผู้ตอบคำถาม ให้ข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร ยกเว้นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานที่ปรึกษาทั่วไป และสำนักงานนโยบายและประเมินผล

(5) สำนักงานคณะที่ปรึกษาทั่วไป (Office of the General Counsel) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำอย่างเป็นทางการต่อคณะกรรมการ สำนักงานใหญ่และสำนักงานภูมิภาค เป็นตัวแทนของคณะกรรมการในกระบวนการทางศาล จัดเตรียมข้อเสนอดำเนินการต่อคณะกรรมการในกรณีที่คณะกรรมการมอบหมาย ประสานงานด้านกฎหมายกับทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา และสื่อมวลชน วางแผนและอำนวยการตรวจสอบ และดำเนินการสืบสวนสอบสวนในเรื่องทั่วไปต่างๆ

(6) สำนักงานนโยบายและแผน (Office of Policy and Evolution) รับผิดชอบพิจารณาเรื่องพิเศษและศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการและระบบคุณธรรมในส่วนราชการต่างๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย การพิจารณาติดตามการปฏิบัติงานบางเรื่องที่สำคัญของสำนักงานการจัดการงานบุคคล และเป็นผู้เสนอแนะรายงานการศึกษาต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา รวมถึงการเผยแพร่รายงานการดำเนินงานของคณะกรรมการ รวมถึงการตอบสนองคำขอข้อมูลข่าวสารจากผู้ร้องขอเป็นรายบุคคลหรือจากหน่วยงานต่างๆ

(7) สำนักงานคุ้มครองความเสมอภาคในการจ้างงาน (Office of Equal Employment Opportunity) ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการโครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมโอกาสความเป็นธรรมในการจ้างงานของคณะกรรมการ

(8) กองการเงินและการบริหารสำนักงาน (Financial and Administrative Management Division) ทำหน้าที่บริหารงบประมาณ บัญชี การจัดหาและจัดการทรัพย์สิน การรักษาความปลอดภัย และงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการประสานงานแผนงานและโครงสร้างภายในองค์การ การควบคุมภายในทั่วทั้งองค์การ รวมถึงหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลต่างๆ เช่น นโยบายบุคคล การฝึกอบรมการทดสอบสารเสพติด โครงการสวัสดิการพนักงาน และกิจกรรมด้านทรัพยากรมนุษย์อื่นๆ เป็นต้น

(9) กองการจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Information Resources Management Division) ทำหน้าที่พัฒนา ดำเนินการ และดูแลรักษาระบบสารสนเทศอัตโนมัติของคณะกรรมการ

(10) สำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional and Field Offices) สำนักงานในส่วนภูมิภาคของ Merit System Protection Board นั้น ผู้วินิจฉัยคดีปกครองสามารถไต่สวนและมีคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial appeals) และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ MSPB มอบหมายได้

นอกจากนี้กรณีที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้แก่

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงหรือวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (discrimination) เว้นแต่กรณีที่มีคำวินิจฉัยให้ส่งอุทธรณ์ดังกล่าวมาจากหน่วยงานซึ่งรับอุทธรณ์นั้นไว้ก่อน MSPB มาด้วย เพราะเรื่องดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของ the Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)

(2) ไกล่เกลี่ยข้อโต้แย้งจากข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการจ้างงานไม่เป็นธรรม เพราะอยู่ในหน้าที่ของ The Federal Labor Relations Authority (FLRA)

(3) ให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับการจ้างงาน การสอบ การให้คำรับรอง การเลิกจ้าง หรือที่เกี่ยวกับเงินผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ The Office of Personal Management (OPM)

(4) พิจารณาสอบสวนคำวินิจฉัยทั้งหลายที่ออกมาโดยฝ่ายผิดต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (Civil service laws) กฎ หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพราะเป็นหน้าที่ของ the Office of Special Counsel (OSC) และที่สำคัญก็คือ MSPB จะไม่รับข้ออุทธรณ์ที่มาจากลูกจ้างของเอกชนหรือของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น (Local) จนถึงระดับมลรัฐ (State) ไว้พิจารณา

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในขั้นตอนการร้องทุกข์ตามกฎหมายประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ จะพบว่ากระบวนการระงับข้อพิพาททางปกครองในขั้นตอนการร้องทุกข์ของต่างประเทศแตกต่างกับประเทศไทย กล่าวคือพระราชบัญญัติปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกา มีผลทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ Merit system protection board (MSPB) มีหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการในสหรัฐอเมริกาตลอดจนทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ของข้าราชการ ซึ่งรูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกานั้นมีลักษณะเป็นมลรัฐ (States) หรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จึงทำให้สหรัฐอเมริกามีได้แยกข้าราชการระหว่างข้าราชการพลเรือน และข้าราชการท้องถิ่นเป็นข้าราชการคนละประเภทกัน

ดังนั้น การร้องทุกข์ของข้าราชการในสหรัฐอเมริกามีกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีหน้าที่กระทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ทั้งสองฝ่ายเพื่อเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาทให้แก่คู่กรณี ที่จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาพิพาทระหว่างคู่กรณีพิพาทเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็วกว่าการดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาปกติของศาล นอกจากนี้ในการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทนั้นคู่กรณีพิพาทไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และมีสิทธิได้รับจากการพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยลับ ส่วนเครือรัฐออสเตรเลียได้มีการนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก โดยเฉพาะวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการร้องทุกข์ของข้าราชการ เรียกว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการ” ซึ่งจะเห็นได้จากกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์โดยวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกเป็นการใช้ถ้อยคำที่นำมาใช้เพื่อกล่าวอย่างครอบคลุมถึงกระบวนการที่มีบุคคลที่เป็นกลางเข้ามาช่วยเหลือในการหาข้อยุติให้แก่ข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยหรือการประชุมร่วมของที่ทำงาน หรือการประนีประนอมข้อพิพาทหรืออนุญาโตตุลาการที่เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณีที่เป็นกรอำนาจความสะดวก การให้คำปรึกษา หรือการกำหนดกระบวนการที่คัดเลือกลำมาใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะของข้อพิพาท คำนี้ถึงความเป็นกลางและความเป็นอิสระเป็นสำคัญเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและประสพผลสำเร็จตามกระบวนการทั้งหมด

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และ

การร้องทุกข์ ข้อ 33 โดยให้มีการนำกระบวนการระงับข้อพิพาททางปกครองเข้ามาใช้ในขั้นตอน
การร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล