



มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น:
กรณีศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม
Legal Measures to Protect the Rights of Disciplinary Action of Local Employees:
A Case Study of Local Administrative Organizations in Maha Sarakham Province

วิชญ์ บาคาล

Wisanu Bakal

อาจารย์ประจำหลักสูตรสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Lecturer, Bachelor of Law Program Faculty of Law, Rajabhat Mahasarakham University, Thailand

E-mail: Wisanu.b24@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0000-0779-2432>

Received 18/08/2023

Revised 31/08/2023

Accepted 10/09/2023

Abstract

Background and Aims: The problem situation with local government employees is becoming more serious day by day, another is the investigation and disciplinary action of local government employees, there is a process of disciplinary investigation of local government officials accused of violating the regulations. This article the objectives are: (1) to study the existing disciplinary investigation patterns for local employees; (2) to analyze rights protection problems for those subject to disciplinary actions of local employees; and (3) to suggest the development of rights protection. to the disciplinary action taken by local employees, the protection of those subject to disciplinary action will be protected. Those accused of committing an offense related to rules, regulations, or orders should have their rights protected during the disciplinary investigation process.

Methodology: This study used document analysis and related research methods. Analyze the content and present it descriptively according to the study objectives.

Results: The investigation into the facts is up to the disciplinary action of local employees. There is still no clear direction for the local government organization. which shows the importance of protecting the rights of disciplinary persons of local employees, whether it is the rules, methods, and procedures, as well as the examination of various evidence such as documentary witnesses, personal witnesses, and physical witnesses. taken as evidence in disciplinary proceedings before



the disciplinary action of local employees, including during the disciplinary investigation of local employees If local governments ignore this problem, it will affect work development and motivation or morale of local employees. Including the efficiency of the operations of local government organizations both directly and indirectly. However, it is found the suggestion for protecting the rights of the accused in the disciplinary investigation of local government employees, that is, establishing a department or organization to protect the rights of local government employees. Acting as a consultant for the rights of the accused It protects the rights directly and provides advice on criteria. Methods and procedures for disciplinary investigation of persons subjected to disciplinary action by local government employees. from the beginning to the disciplinary action Including issuing legal measures for agencies or organizations to protect the rights of those who have been disciplined by employees in the area. There must be a separate structure that is not related to the disciplinary agency, or other agencies that have an interest in the disciplinary process of local employees may prepare rules, regulations, and regulations to support or authorize the duties of the agency or organization that will protect the rights of those who have been disciplined.

Conclusion: Research indicates that in disciplinary investigations of local government employees, local government organizations do not have clear guidelines that protect the rights of those subjected to disciplinary action. Showing disrespect for the rights and efficiency of operations of an organization that does not have a specific structure for protecting the rights of those subject to disciplinary actions of local government employees may have a check effect on the development of the work and motivation of employees. The recommended way to protect the rights of those subjected to disciplinary punishment is to establish an agency or organization that will protect the rights and provide advice in the investigation process, including issuing legal measures for the agency to protect the rights of those being disciplined, disciplinary punishment.

Keywords: Rights Protection; Disciplinary Investigation; Local Government Employees

บทคัดย่อ

ภูมิหลังและวัตถุประสงค์: สถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับพนักงานของรัฐในท้องถิ่นเริ่มรุนแรงขึ้นทุกวัน อีกประการหนึ่งคือการสอบสวนและลงโทษทางวินัยของพนักงานราชการส่วนท้องถิ่น มีกระบวนการดำเนินการสอบสวนทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ บทความนี้มีวัตถุประสงค์คือ (1) เพื่อศึกษารูปแบบการดำเนินการสอบสวนทางวินัยสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ปัจจุบัน (2) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการคุ้มครองสิทธิสำหรับผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น (3) เพื่อเสนอแนะการพัฒนาการคุ้มครองสิทธิให้กับผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งการคุ้มครองผู้ถูกดำเนินการทางวินัยย่อมได้รับการคุ้มครอง โดยผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด ๆ ควรได้รับการคุ้มครองสิทธิระหว่างการดำเนินการสอบสวนทางวินัย

ระเบียบวิธีการศึกษา: การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำการวิเคราะห์เนื้อหาแล้วนำเสนอเชิงพรรณนาความตามวัตถุประสงค์การศึกษา

ผลการศึกษา: ปัจจุบันการพิจารณาในการสอบสวนข้อเท็จจริงไปจนถึงการลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ยังไม่ปรากฏแนวทางที่ชัดเจนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แสดงออกถึงการให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนพร้อมทั้งการสืบอ้างอิงพยานหลักฐานต่าง ๆ เช่น พยานเอกสาร พยานบุคคลและพยานวัตถุ ที่นำมาประกอบเป็นหลักฐานในการดำเนินทางวินัยก่อนมีการตัดสินลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง ในระหว่างที่ถูกดำเนินการสอบสวนทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิกเฉยต่อปัญหาก็จะเกิดผลกระทบต่อการพัฒนาการทำงานและแรงจูงใจหรือขวัญกำลังใจของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประสิทธิภาพของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม อย่างไรก็ตามผลการศึกษาพบข้อเสนอแนะการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกกล่าวหาในการสอบสวนทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น คือ มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิของพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการปกป้องสิทธิโดยตรงและให้คำแนะนำหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการสอบสวนทางวินัยของผู้ถูกลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงการลงโทษทางวินัย รวมไปถึงการออกมาตรการทางกฎหมายสำหรับหน่วยงานหรือองค์กรที่จะปกป้องสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยของพนักงานในพื้นที่ จะต้องมีการสร้างแยกต่างหากที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานผู้ถูกลงโทษทางวินัย หรือหน่วยงานอื่นที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น อาจจัดทำกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเพื่อสนับสนุนหรือมอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้

สรุปผล: การวิจัยระบุว่าในการสอบสวนทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีแนวทางชัดเจนที่แสดงถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกดำเนินการทางวินัย การแสดงความไม่เคารพต่อสิทธิและ

ประสิทธิภาพของการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่มีโครงสร้างที่เฉพาะเจาะจงสำหรับการปกป้องสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่นอาจมีผลกระทบที่ซ้ำซ้อนในการพัฒนาการทำงานและแรงจูงใจของพนักงาน แนวทางการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่เสนอแนะคือการตั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ปกป้องสิทธิและให้คำแนะนำในกระบวนการสอบสวน รวมถึงการออกมาตรการทางกฎหมายสำหรับหน่วยงานที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย.

คำสำคัญ: การคุ้มครองสิทธิ; การสอบสวนทางวินัย; พนักงานส่วนท้องถิ่น

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น สวัสดิการสังคม การคุ้มครองและความมั่นคงทางการค้าในท้องถิ่น (ธนศวร์ เจริญเมือง, 2550) อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างรากฐานการพัฒนาประเทศและขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวหน้าตามนโยบายของรัฐบาล การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองที่มีความจำเป็นและสำคัญในการบริหารการเมืองของชุมชนต่างๆ โดยเฉพาะชุมชนที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งกล่าวไว้ในทางทฤษฎีและแนวคิดการบริหารจะเห็นได้ว่ารัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารประเทศนั้น ๆ จะต้องมีความรับผิดชอบมากมายในการบริหารประเทศเพื่อให้ประชาชนมีความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคงของชาติทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นไปไม่ได้ที่ภาครัฐจะดูแลและให้บริการแก่ประชาชนทั่วทุกชุมชนของประเทศ เนื่องจากอาจจะเกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงานได้ ที่อาจไม่สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานอย่างทั่วถึง จึงเป็นการลดภาระของรัฐบาลโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อสนองความต้องการของชุมชนจะได้สะดวก รวดเร็วและตรงตามจุดประสงค์ของชุมชนนั้นๆ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญ ผู้ปฏิบัติหน้าที่สำคัญนี้คือพนักงานส่วนท้องถิ่น (อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 2545)

จากบทบัญญัติในมาตรา 3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้พนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ผู้ที่ได้รับการว่าจ้างและแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจากงบประมาณเงินอุดหนุนที่รัฐบาลมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือลูกจ้างราชการส่วนท้องถิ่น (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2551) สถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับพนักงานของรัฐในท้องถิ่นเริ่มรุนแรงขึ้นทุกวัน อีกประการหนึ่งคือการสอบสวนและลงโทษทางวินัยของพนักงานราชการส่วนท้องถิ่น มีกระบวนการดำเนินการสอบสวนทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

หรือคำสั่งใดๆ โดยจะเริ่มจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนระดับต่างๆ ตามกระบวนการจนถึงการพิจารณา ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนท้องถิ่น การพิจารณาข้อเท็จจริงในการสอบสวนต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และ ขั้นตอน พร้อมทั้งอ้างอิงหลักฐานต่างๆ เช่น พยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานวัตถุ (นรรณพ แสงชา, 2558) พิจารณาดำเนินการสอบสวนทางวินัยก่อนพิจารณาโทษทางวินัยพนักงานราชการส่วนท้องถิ่น สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการสอบสวนทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่นจึงต้องได้รับการคุ้มครอง

เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งถูกลงโทษทางวินัย สิทธิของผู้ต้องหาในการสอบสวนทางวินัยของพนักงานราชการส่วนท้องถิ่น กระบวนการทางวินัยเป็นกระบวนการทางปกครองที่แตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างการสอบสวนทางวินัยควรได้รับการคุ้มครองอย่างยุติธรรมตามกฎหมาย หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยปัญหานี้ก็จะส่งผลกระทบต่อการทำงานและขวัญกำลังใจของพนักงานในพื้นที่ รวมถึงประสิทธิภาพการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจัง นำไปสู่การแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการสอบสวนทางวินัยของพนักงานราชการส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์และขอบข่ายการศึกษา

การศึกษครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษารูปแบบการดำเนินการสอบสวนทางวินัยสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ปัจจุบัน (2) วิเคราะห์ปัญหาการคุ้มครองสิทธิสำหรับผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น และ (3) เสนอแนะการพัฒนาการคุ้มครองสิทธิให้กับผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนได้มีการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์กระบวนการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม พร้อมทั้งสรุปตามวัตถุประสงค์และมีข้อเสนอแนะ โดยศึกษาจากกฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด ๆ รวมทั้งกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกดำเนินคดีต่าง ๆ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประวัติความเป็นมาการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

มีวิวัฒนาการของความเป็นมาในการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย มีลำดับในแต่ละช่วงสมัยการปกครอง คือ

1. สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นรัชสมัยที่เริ่มการปฏิรูปการเมือง การบริหารประเทศ สู่ระบบที่มีความเจริญรุ่งเรือง ซึ่งสอดคล้องกับความคิดริเริ่มที่จะให้สิทธิทางการเมืองและการบริหารแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก แม้แต่งานราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันก็ถือได้ว่าเกิดขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ ริเริ่มโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชดำริว่า การมีผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านปกครองตำบลและหมู่บ้านไทย รัฐบาลได้แต่งตั้งคนมาปกครองมายาวนาน หากประชาชนได้รับโอกาสเลือกหรือได้รับสิทธิเลือกผู้ปกครองของตนเอง เพื่อการนี้ พระองค์จึงทรงพระราชทานแนวความคิดนี้

แก้หลวงเทศวิกรมกิจ ไปทดสอบระบบการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านที่บางปะอิน พระนครศรีอยุธยา จึงถือเป็นระบบการกระจายอำนาจการปกครองสู่ประชาชน ได้มีการริเริ่มเป็นก้าวแรกตั้งแต่นั้นมา (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539)

ต่อมาในปีพุทธศักราช 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงริเริ่มการทดลองจัดตั้งหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้เรื่องการปกครองตนเอง โดยเฉพาะการรักษาความสะอาดของชุมชนควรทำอย่างไร การดำเนินการใดๆ ควรกระทำเพื่อการบูรณะหรือสร้างเพื่อความสะอาดของชุมชน เช่น ถนน ตามโคมลอย ควรเป็นหน้าที่ของชุมชนนั้น และด้วยพระราชประสงค์นี้ จึงมีการทดลองสร้างระบบสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก ได้แก่ สุขาภิบาลกรุงเทพ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 ได้มีการขยายเพิ่มเติม โดยชาวท่าฉลอมจังหวัดสมุทรสงครามได้จัดให้มีการสร้างถนนโดยพักน้ำกระดังงาเพื่อความสามัคคีของราษฎรเอง และในการนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับเชิญให้ทำพิธีเปิด ในพิธีเปิดก็ทรงพระราชทานถนนสายนี้ให้ชาวเมืองช่วยกันดูแลรักษา และหากมีความจำเป็นต้องใช้เงินจะขอได้อย่างไรว่าเป็นหน้าที่ของเราที่จะร่วมกันบริจาคตามหลักการที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน ชุมชนช่วยสนับสนุนและดูแลรักษา ส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายสุขาภิบาลในขณะนั้นก็คือบุคคลที่รัฐบาลแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรักษาการแทนในขณะนั้น ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กรรมการอำเภอ และกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้บริหารงานรับผิดชอบ เรียกว่า กรรมการสุขาภิบาล ต่อมาธุรกิจสุขาภิบาลก็ได้รับความนิยมและประสบความสำเร็จ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงขยายกิจการด้านสุขาภิบาลไปยังเมืองต่างๆ และในการนี้ จึงทรงตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเมืองขึ้น และกิจการสุขาภิบาลในท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาว่าแสวงทำเป็นแพร่หลาย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตก่อน กิจกรรมด้านสุขอนามัยจึงถูกระงับ

2. ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์อย่างต่อเนื่อง พระองค์มีพระประสงค์ที่จะปฏิบัติตนเป็นประชาธิปไตยให้กับประชาชน และเริ่มก่อตั้งโรงแรมดุสิตธานี โครงการจัดตั้งดุสิตธานีแห่งนี้ ถือเป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ต้องการให้คนไทยได้รู้จักการปกครองตนเองตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ดังนั้นในระยะแรกของการดำเนินงานจึงสันนิษฐานว่าจะมีการจัดตั้งเมืองทดลองขึ้นภายในพระราชวังดุสิต จัดเป็นเขตเมืองทดลองที่เรียกว่าดุสิตธานีในเขตบริหารนี้ สถาเทศบาลเมืองจะเลือกบุคคลกลุ่มหนึ่งให้จัดตั้งรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีและให้พรรคการเมือง (พรรคการเมือง) มีพรรคการเมืองสนับสนุนรัฐบาล มีพรรคฝ่ายค้าน พรรคการเมืองในสมัยนั้นปรากฏเป็นพรรคโบว์แดงและพรรคโบว์น้ำเงิน ไม่เพียงเท่านั้น หนังสือพิมพ์ยังกลายเป็นกระบอกเสียงของประชาชนอีกด้วย คุณสามารถวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลหรือวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้ หนังสือเล่มนี้มีชื่อว่า The Recorder หากพิจารณาหลักการปกครองของดุสิตธานีจะเห็นว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสร้างสถาบันหรือกลไกทางการเมืองต่างๆ ตามรูปแบบประชาธิปไตยทุกประการ ให้ประชาชนได้รู้ปฏิบัติ มีความคุ้นเคยหรือมีประสบการณ์ในการเมืองเป็นความคิดริเริ่ม ทรงมีพระประสงค์อันดีต่อปวงชนชาวไทย เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต โครงการดุสิตธานีที่มีแนวโน้มจะขยายไปยังเมืองอื่นก็ถูกระงับเช่นกัน

3. รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อมา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ด้วยพระประสงค์และนโยบายของรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงริเริ่มและดำเนินการตามนโยบายตามรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และ รัชกาลที่ 6 จะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ ประชาธิปไตยมีความคิดริเริ่มเพื่อให้คนไทยปกครองตนเองอย่างจริงจังมากขึ้น ตามรูปแบบการปกครองตนเองในหลายประเทศ ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรึกษารื้อกำกับกรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ว่าต้องการให้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดตั้งเทศบาล (เทศบาล) ในประเทศไทย และสุดท้ายได้แต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย 1) นายอาร์ ดี เครก เป็นประธานกรรมการ 2) อำมาตย์เอก พระภักดีนาพร พันธุ์ เป็นกรรมการ 3) พระยาจินดารักษ์ เป็นกรรมการ 4) นายบุญเชย ปิตร์ชาติ เป็นกรรมการคณะกรรมการของเขาเดินทางไปศึกษาระบบสุขาภิบาลในประเทศ ในท้องที่ต่างๆ และต่อมา อาร์. ดี. เครก ประธานคณะกรรมการเดินทางไปยุโรปเพื่อดูงานด้านกิจการเทศบาล และสุดท้ายก็มีบันทึกความเห็นเสนอต่อรัฐบาลว่าการจัดตั้งเทศบาล (เทศบาล) ควรตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายเทศบาลบางส่วน ในที่สุดอธิการบดีกระทรวงมหาดไทยก็ถวายร่างพระราชบัญญัติเทศบาลต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภานายกรัฐมนตรีเพื่อประชุมโดยละเอียดเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2473 และสภานายกรัฐมนตรีเห็นชอบด้วย ซึ่งขณะยกร่างถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นที่น่าเสียดายที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และโครงการจัดตั้งเทศบาลตามพระประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องระงับไป

4. การจัดตั้งหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งทราบได้ว่าโครงการสถาปนาเทศบาลได้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่มีเหตุการณ์ที่ต้องระงับเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และต่อมาในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ทำให้เทศบาลมีอยู่ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด หรือบริหารจัดการกิจการของจังหวัด เป็นขั้นตอนที่รัฐบาลได้พิจารณาว่ามีความรับผิดชอบสำคัญร่วมกับรัฐบาล ในการบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการรื้อฟื้นระบบสุขาภิบาล ซึ่งได้ระงับไปเป็นเวลานานขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดให้มีการตั้งสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่ต่าง ๆ ซึ่งยังไม่มีฐานะเป็นชุมชนเทศบาล แต่เป็นเขตท้องที่มีรายได้ เป็นชุมชนในที่ต่างอำเภอต่าง ๆ จึงได้ให้มีฐานะเป็นเขตการปกครองสุขาภิบาลขึ้น

ในปี พ.ศ. 2498 หลังจากที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีของรัฐบาลในขณะนั้น ถือว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ ตามประเพณีประชาธิปไตยจึงได้ริเริ่มการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น รัฐบาลโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ออกพระราชบัญญัติการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ส่งผลให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นก็ได้อตราพระราชบัญญัติการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ส่งผลให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมา เพื่อให้การบริหารส่วนตำบลมีความเจริญรุ่งเรืองและสร้างรายได้การ

ปกครองตนเองจึงเกิดขึ้นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล และในปี พ.ศ. 2515 หน่วยงานบริหารระดับองค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องถูกยกเลิกไป โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครอีกครั้ง ส่งผลให้กรุงเทพฯ กลายเป็นรัฐบาลรูปแบบพิเศษ ตามระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับปรุงการบูรณาการของเทศบาลกรุงเทพมหานครและเทศบาลธนบุรีเข้าด้วยกัน และมีสถานะเป็นเทศบาลกรุงเทพมหานคร ธนบุรี ปัจจุบันกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

และในปี พ.ศ. 2521 ก็มีหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษเกิดขึ้นอีกครั้ง ตามพระราชบัญญัติการบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. พ.ศ. 2521 ส่งผลให้พัทยาเป็นเขตปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

กล่าวได้ว่า หากวิเคราะห์จากผลการจัดตั้งหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีการพัฒนาตามลำดับนั้น ซึ่งผลจากนโยบายภาครัฐมีความสำคัญ และความคิดริเริ่มต่าง ๆ ในการจัดตั้ง ปรับปรุง และแก้ไขเป็นผลจากรัฐบาล ดังนั้นระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจึงผูกพันกับรัฐบาลหรือรัฐบาลที่จะสนับสนุนอยู่ตลอดเวลา

องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

นับตั้งแต่การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยได้เริ่มวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2440 จนกระทั่งปัจจุบัน รัฐบาลได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Develution) ซึ่งเป็นกรรมวิธีของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) ดังนั้นระบบราชการส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ ในสมัยখন หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งจากสำนักนายกรัฐมนตรีให้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษากระบวนการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่ได้ดำเนินการมาทุกรูปแบบ ค้นหาแนวปฏิบัติและข้อเสนอเพื่อปรับปรุงโครงสร้างอำนาจ การเงินและงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคกับส่วนราชการส่วนท้องถิ่นโดยกล่าวถึงองค์ประกอบส่วนราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- 1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
- 2) มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มีที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- 3) มีอิสระในการปกครองตนเอง
- 4) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
- 5) มีงบประมาณรายได้ที่เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
- 6) มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
- 7) มีอำนาจท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
- 8) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
- 9) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มี 2 รูปแบบด้วยกันคือ

1) รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

(2) เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

2) รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และนิติบุคคล โดยในประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่งคือ

(1) กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต

(2) เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีหลายรูปแบบที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสภาพของแต่ละท้องถิ่น ในสถานการณ์ที่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทำให้ประชาชนตื่นตัวมากขึ้น และมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ประกอบกับการพัฒนาประเทศทำให้พื้นที่ท้องถิ่นมีความก้าวหน้า จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองให้มากที่สุด ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจ แต่ต้องเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ จำเป็นต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนบุคลากร ความสามารถในการบริหารจัดการทางการเงินและการคลังของท้องถิ่นเหล่านั้น

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดของรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการบริหารของรัฐบาล เพื่อรักษาความมั่นคงและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ยึดหลักการกระจายอำนาจและปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตยของประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นสรุปได้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น เป็นรากฐานของประชาธิปไตย เพราะราชการส่วนท้องถิ่นจะเป็นสถาบันสอนการเมืองและการปกครองแก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าได้มีส่วนได้ส่วนเสียในรัฐบาล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบและวางแผนผลประโยชน์ที่ควรจะมีแก่ท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ อันจะนำไปสู่ศรัทธาและศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ประชาชนได้รู้จักการปกครองตนเองในท้องถิ่น (Self Government) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของประชาธิปไตย สิ่งหนึ่งคือการปกครองตนเองไม่ใช่รัฐบาลตามพระบัญชาของพระเจ้า มันเกี่ยวข้องกับคนที่มีส่วนร่วมในการกำกับดูแล ผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกให้รับผิดชอบการบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือของประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นต้องฟังเสียงประชาชนตามแนวทางประชาธิปไตย ประชาชนลงคะแนนเสียงในการลงประชามติ (อ้างอิง) ให้อำนาจประชาชนในการถอนตัว (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการรับทราบปัญหาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน

3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากการกิจกรรมที่หลากหลายในแต่ละวันจะเพิ่มขึ้น ขณะที่แต่ละท้องถิ่นมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ประชาชนจึงเป็นบุคคลที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนและบางธุรกิจเป็นของท้องถิ่น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีความสนใจในประเทศโดยรวม ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่คนในท้องถิ่นจะกระทำด้วยตนเอง การบรรเทาภาระนี้ทำให้รัฐบาลมีเวลาไปดำเนินเรื่องสำคัญหรือกิจการใหญ่ของประเทศที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยรวม และจะมีความคล่องตัวในการดำเนินกิจการภาครัฐมากขึ้น

4. หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เพราะท้องถิ่นมีความแตกต่างกันโดยไม่คำนึงถึงภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ผู้คน ความต้องการ และปัญหาที่แตกต่างกัน บุคคลที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนคือหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

5. การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นที่มาของความเป็นผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำของรัฐบาลท้องถิ่นเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้งและการสนับสนุนจากคนในท้องถิ่นเป็นพื้นฐานที่ดีสำหรับอนาคตทางการเมืองของพวกเขา และฝึกฝนทักษะการจัดการท้องถิ่นด้วย

6. การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

กล่าวโดยสรุปความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็นสองด้วย คือ การเมืองการปกครองและการบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการจัดการ เป็นต้น

การดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น

ความหมายของพนักงานท้องถิ่น: พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ พนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น: วินัย หมายถึง กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหลักเกณฑ์หรือแบบแผนความประพฤติที่ทางราชการกำหนดไว้เป็นข้อกำหนดความประพฤติข้าราชการ และผู้บังคับบัญชาให้ประพฤติดีงาม ละเว้นจากความประพฤติที่ไม่ชอบเพื่อให้ข้าราชการยึดถือและปฏิบัติ อันเป็นการควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการในองค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ รวมทั้งควบคุมและส่งเสริมข้าราชการให้อยู่ในกรอบแห่งความประพฤติดี เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติและสามัคคีเคารพในสิทธิและหน้าที่ของกันและกัน รวมถึงการเคารพต่อองค์กร โดยรักษาวินัยซึ่งปฏิบัติตามข้อกำหนดทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด ระมัดระวัง กำกับดูแล ป้องกัน ไม่ฝ่าฝืน หรือหลีกเลี่ยงหากพบว่ามีผิด ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการทางวินัยทันทีหากฝ่าฝืนเพื่อไม่ให้เป็นตัวอย่งแก่ผู้อื่น การดำเนินคดีทางวินัยจะต้องมีกระบวนการที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา รวมทั้งคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิด้วย (นรรพพล แสงชา, 2558) จากที่กล่าวมาข้างต้นคำว่า “วินัย” คือ (ประวิณ ณ นคร, 2533)

- 1) ระเบียบ กฎเกณฑ์ แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการต้องยึดถือปฏิบัติ
 - 2) ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาว่าสามารถควบคุมตนเองให้อยู่ในกรอบของวินัยได้
- “วินัย” มี 2 ประเภท คือ (1) วินัยอย่างไม่มีร้ายแรง (2) วินัยอย่างร้ายแรง

สถานโทษพนักงานส่วนท้องถิ่น มี 5 สถาน ได้แก่ (ประวิณ ณ นคร, 2533)

- 1) วินัยอย่างไม่มีร้ายแรง คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดขั้นเงินเดือน
- 2) วินัยอย่างร้ายแรง คือ (1) ปลดออก (2) ไล่ออก

สถานโทษทางวินัยลูกจ้าง พนักงานจ้าง มี 4 สถาน ได้แก่ (ประวิณ ณ นคร, 2533)

- (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดค่าตอบแทน (3) ลดค่าตอบแทน (4) ไล่ออก

ฐานความผิดทางวินัย มีทั้งหมด 18 ฐาน ได้แก่ (ประวิณ ณ นคร, 2533)

- 1) ฐานไม่สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ (ข้อ 6)
- 2) ฐานไม่ซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม (ข้อ 7 วรรค 1) ฐานอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ (ข้อ 7 วรรค 2) ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบ “ฐานทุจริต” เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ข้อ 7 วรรค 3)
- 3) ฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดี หรือความก้าวหน้าแก่ราชการ (ข้อ 8)
- 4) ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดทน/ ไม่เอาใจใส่/ไม่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของราชการ/ ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ข้อ 9 วรรค 2)

5) ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย กฎระเบียบของทางราชการ มติ ค.ร.ม. และนโยบายของรัฐบาล (ข้อ 10วรรค 1)

- ฐานจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย กฎระเบียบของทางราชการมติ ค.ร.ม. หรือนโยบายของทางรัฐบาลเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ข้อ 10 วรรค 2)

6) ฐานไม่สนใจและรับทราบเหตุการณ์ เคลื่อนไหวอันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ และไม่ป้องกันภัยอันตรายนั้นจนเต็มความสามารถ (ข้อ 11)

7) ฐานเปิดเผยความลับของทางราชการ (ข้อ 12 วรรค 1) ฐานเปิดเผยความลับของทางราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ข้อ 12 วรรค 2)

8) ฐานขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชาแต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามจะทำให้เสียหายแก่ราชการหรือมีรักษาประโยชน์ของทางราชการ หรือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีให้ทบทวน ถ้าผู้บังคับบัญชายินยอมตามคำสั่งเดิมเป็นหนังสือต้องปฏิบัติตาม (ไม่ผิดวินัยฐานนี้หรือมีเหตุลดหย่อนโทษ) (ข้อ 13 วรรค 1) ฐานขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 13 วรรค 2)

9) ฐานกระทำการข่มผู้บังคับบัญชาเหนือตน (ข้อ 14) เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

10) ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา (ข้อ 15 วรรค 1) ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 15 วรรค 2)

11) ฐานไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ (ข้อ 16)

12) ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ (ข้อ 17 วรรค 1)

- ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ตั้งแต่ครั้งวันขึ้นไปแต่ไม่เกิน 15 วัน) (ข้อ 17 วรรค 2 ลักษณะที่ 1)

- ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลา เกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมี พฤติการณ์อันแสดงถึง ความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ของทางราชการเป็นความผิดวินัย อย่างร้ายแรง (ข้อ 17 วรรค 2 ลักษณะที่ 2)

13) ฐานไม่สุภาพเรียบร้อย, ฐานไม่รักษาความสามัคคี ฐานกลั่นแกล้งกัน, ฐานไม่ช่วยเหลือกันในการปฏิบัติ ราชการ (ข้อ 18)

14) ฐานไม่ให้การต้อนรับ, ฐานไม่ให้ความสะดวก, ฐานไม่ให้เป็นธรรม, ฐานไม่ให้การสงเคราะห์, ฐานดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้มาติดต่อราชการ (ข้อ 19 วรรค 1)

- ฐานดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ข้อ 19 วรรค 2)

15) ฐานกระทำการหรือยอมให้ผู้อื่น กระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน (ข้อ 20)

16) ฐานเป็นกรรมการผู้จัดการหรือผู้จัดการหรือดำรงตำแหน่ง อื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท (ข้อ 21)

17) ฐานวางตนไม่เป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาท ทางการเมืองของข้าราชการด้วย (ข้อ 22)

18) ฐานไม่รักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยการ กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว (ประพฤติชั่วไม่ ร้ายแรง ประพฤติตนไม่สมควร) (ข้อ 23 วรรค 1)

- ฐานกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจากคุกหรือโทษที่หนักกว่าจากคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษที่หนักกว่าจากคุก (เว้นประมาท/ลหุโทษ) หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 23 วรรค 2) (สำนักมาตรฐานวินัย, สำนักงาน ก.พ. 2553)

ความหมายของ “สิทธิ”

สิทธิในความหมายอันเป็นที่เข้าใจในระบบกฎหมายทั่วไป หมายถึง “ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้” มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้ดังนี้ ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” เอาไว้ซึ่งเป็นความหมายของคำว่าสิทธิในหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งใช้ได้กับทั้งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน มี 2 ความหมาย คือ ดูที่อำนาจของผู้ทรงสิทธิ ซึ่งก็คือ “อำนาจที่กฎหมายมอบให้บุคคลจะมีป็นกรรม” และมองที่จุดประสงค์ของสิทธิ ซึ่งเป็น “ประโยชน์ที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง” ซึ่งเป็นแนวคิดของ เจ.เฮอริง (ยูท แสงอุทัย, 2542) สิทธิเกิดขึ้นโดยอาศัยกฎหมายเท่านั้น เพราะสิทธิเป็นเรื่องของอำนาจและหน้าที่ที่จะบังคับใช้กับบุคคลอื่นหรือรัฐ บุคคลสามารถบังคับใช้สิทธิของตนต่อบุคคลอื่นหรือรัฐได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายที่ยอมรับสิทธิของตน และกำหนดหน้าที่แก่ผู้อื่นเท่านั้น

ในการพิจารณาสิทธิของผู้ถูกล่าหาลในการสอบสวนทางวินัยของพนักงานในพื้นที่ กระบวนการทางวินัยเป็นกระบวนการทางปกครองที่แตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ สิทธิของผู้ถูกล่าหาลในระหว่างการสอบสวนทางวินัยควรได้รับการคุ้มครองอย่างยุติธรรมตามกฎหมาย เช่นเดียวกับกรณีการสอบสวนทางวินัยผู้มีอำนาจพิจารณาคดีคือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย มาตรฐานการพิจารณาแต่ละเรื่องจะแตกต่างกันไปตามมติของคณะกรรมการแต่ละชุด แม้จะมีสิทธิคัดค้านคณะกรรมการแต่ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นก็แตกต่างกันไปตามความถนัดของแต่ละคน หรือในกรณีสอบสวนทางวินัย ผู้ต้องหามีสิทธิหน้าที่ปรึกษาทนายเกี่ยวกับความผิดหรือพฤติการณ์ที่ถูกกล่าวหาเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีได้หรือไม่ ที่ปรึกษาทนายดังกล่าวจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องกฎหมายนั้น แม้ว่าจำเลยจะไม่ร้องขอก็ตาม หรือสิทธิที่จะรู้ การยอมรับสิทธิของผู้ถูกล่าหาลว่ากระทำความผิดทางวินัย ในกรณีนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าสิทธิของผู้ถูกล่าหาลว่ากระทำความผิดทางวินัยสมควรได้รับการคุ้มครองอย่างยุติธรรมตามกฎหมาย หรือมีมาตรการคุ้มครองสิทธิที่เป็นรูปธรรม เช่น การจัดตั้งหน่วยงานคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกล่าหาล เป็นต้น เพื่อดำเนินการทางวินัยอย่างเป็นธรรม เพราะการลงโทษทางวินัยส่งผลกระทบต่อชีวิตการทำงานไม่ว่าจะในระหว่างปฏิบัติหน้าที่หรือในอนาคต สิทธินี้หากไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรมหรือหากจำเลยไม่ทราบถึงสิทธิของตนเอง อาจส่งผลเสียต่อการบริหารความยุติธรรมของพนักงานในพื้นที่ได้ เมื่อถูกล่าหาลว่ากระทำความผิดทางวินัย บทควมนี้จึงรวบรวมสิทธิที่ควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายของ

ผู้ถูกกล่าวหาในการสอบสวนทางวินัย รวมทั้งเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการดำเนินการก่อนการลงโทษทางวินัยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เพื่อหาแนวทางให้ความเป็นธรรมแก่พนักงานในพื้นที่ เมื่อบุคคลถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น สมควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนได้โดยตรง และเพื่อให้มีการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม สมควรให้มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย จึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

หมวด 1 การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 5 - 22)

หมวด 2 การบริหารงานบุคคลในเทศบาล (มาตรา 22 - 24)

หมวด 3 การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 25 - 26)

หมวด 4 การบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร (มาตรา 27)

หมวด 5 การบริหารงานบุคคลในเมืองพัทยา (มาตรา 28)

หมวด 6 การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (มาตรา 29)

หมวด 7 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (มาตรา 30 - 36)

บทเฉพาะกาล (มาตรา 37 - 43)

ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

หมวด 7 วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย

ข้อ 21 พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องรักษาวินัยตามที่กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ข้อห้ามและข้อปฏิบัติตามวรรคหนึ่งให้มีมาตรฐานเดียวกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

ข้อ 22 ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกัน มิให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

ข้อ 23 พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัย ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัย จักต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษ ทั้งนี้ การลงโทษทางวินัยให้มีมาตรฐานเดียวกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

ข้อ 24 การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า เว้นแต่ เป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องสอบสวน ซึ่งไม่ทำให้เสียความเป็นธรรม และจะสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาก็ได้ การสอบสวนตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน ที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา และการให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาหน้าที่ปรึกษาหรือทนายความเข้าฟังในการชี้แจง หรือให้ปากคำของตน กระบวนการสอบสวนให้เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด

ข้อ 25 ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยาบาท โดยอคติ หรือโดยโทสะจริตหรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด การลงโทษพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ทำเป็นคำสั่ง ในคำสั่งลงโทษให้แสดงข้อเท็จจริง พฤติการณ์การกระทำความผิด ข้อกฎหมายและข้อพิจารณา ทั้งนี้ ให้ระบุสิทธิในการอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งลงโทษด้วย

ข้อ 26 พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่า กระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นกรกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวข้องกับราชการหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว เว้นแต่ออกจากราชการเพราะตาย ก็ให้มีการสืบสวนหรือพิจารณาและดำเนินการทางวินัย ต่อไปได้ เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ

ข้อ 27 เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรือสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นออกจากราชการไปแล้ว ให้มีการรายงานการดำเนินการทางวินัย หรือการสั่งให้ออกจากราชการดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อพิจารณาหรือตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด

ข้อ 28 พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งโอนมาจากพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่น หรือข้าราชการตามกฎหมายอื่น ผู้ใดมีกรณีกระทำความผิดวินัยอยู่ก่อนวันโอนมาบรรจุให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้นั้นดำเนินการทางวินัยต่อไปได้

หมวด 8 การอุทธรณ์

ข้อ 29 พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยให้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนด และอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญในเรื่อง สิทธิในการอุทธรณ์ สิทธิในการคัดค้านผู้พิจารณาอุทธรณ์ด้วยเหตุ อันสมควร สิทธิในการชี้แจงหรือแถลง ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามความจำเป็น สิทธิการถอนอุทธรณ์ และการกำหนด ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม

ข้อ 30 พนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งโอนมาจากพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นหรือข้าราชการตามกฎหมายอื่น ผู้ใด ถูกสั่งลงโทษทางวินัยอยู่ก่อนวันโอนมาบรรจุและผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือ พนักงานส่วนท้องถิ่นที่โอนมานั้นแต่ยังมีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าว หรือได้ใช้สิทธิอุทธรณ์แต่การ พิจารณายังไม่แล้วเสร็จ ก็ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ หรือมีสิทธิได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้แล้วแต่กรณี

หมวด 9 การร้องทุกข์

ข้อ 31 พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติ ต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของ ผู้บังคับบัญชาต่อตน ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ หลักเกณฑ์และวิธีการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้ เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยมีหลักประกัน และหลักเกณฑ์พื้นฐานเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ เว้นแต่การร้องทุกข์ กรณีพนักงานส่วนท้องถิ่นเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ ถูกต้องตามกฎหมายหรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน อาจกำหนดขั้นตอนการ ทำความเข้าใจกันระหว่างพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้นั้นกับผู้บังคับบัญชาเพื่อแก้ปัญหาในขั้นต้นก่อนก็ได้

การวิเคราะห์ลักษณะการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการนิยามความผิดร้ายแรง เนื่องจากประกาศคณะกรรมการมาตรฐาน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้กำหนดความผิดทางวินัยร้ายแรงไว้อย่างกว้างๆ พนักงานของรัฐส่วนท้องถิ่นที่ถูก กล่าวกันว่าได้กระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ที่อาจถือเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง นี่คือการใช้ดุลพินิจ และความรู้สึกของผู้บังคับบัญชาเป็นปัจจัยในการตัดสินใจในการกำหนดขอบเขตของความเสียหาย อย่างไรก็ตาม มันเป็นความเสียหายร้ายแรง ขัดต่อหลักนิติธรรม กฎหมายต้องมีความชัดเจนและนำไปสู่ความเป็นธรรม พร้อม ด้วยพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. พ.ศ. 2542 และไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษทาง วินัยไว้ด้วย หลักการรักษาวินัย ข้อห้ามในการรักษาวินัยหรือลักษณะการละเมิดวินัยอย่างร้ายแรงระบุไว้อย่าง

ชัดเจนในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในกรณีเช่นนี้ พนักงานราชการส่วนท้องถิ่นที่ถูกลงโทษทางวินัยควรทราบอย่างชัดเจนว่าเขาได้กระทำหรือถูกกล่าวหาอย่างไร ถือเป็นความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่ มันร้ายแรงหรือไม่ ต้องมีกฎระเบียบที่ชัดเจนว่าควรดำเนินการอย่างไร ค่าเสียหายเป็นยังงัยบ้าง เป็นการฝ่าฝืนวินัยอย่างร้ายแรง หรือวินัยที่ไม่ร้ายแรงไม่ได้กำหนดไว้อย่างแพร่หลายและปล่อยให้ไปตามดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ดุลยพินิจในการตีความว่าสถานการณ์เป็นอย่างไร ค่าเสียหายเป็นยังงัยบ้าง เพียงอย่างเดียวหนึ่งก็เสียหายร้ายแรง ถือเป็นความผิดทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง แต่กรณีไหนถือว่าเสียหายร้ายแรงหรือไม่ ยังไม่มีมาตรฐานที่กำหนดความเสียหายที่เกิดขึ้น จะร้ายแรงหรือไม่อย่างไร ก่อให้เกิดความเสียหายที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งใด หากผู้มีอำนาจในการพิจารณาสั่งการโดยพลการใช้ดุลยพินิจในการวัดความร้ายแรงของความเสียหายก็จะส่งผลให้การลงโทษทางวินัยไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน อาจใช้เพื่อคุ้มครองผู้กระทำความผิดหรืออาจกลั่นแกล้งผู้กระทำความผิดให้ได้รับการลงโทษที่ไม่สมควร

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งของลูกจ้างในพื้นที่ถูกกล่าวหาว่ามีโทษทางวินัยร้ายแรงเนื่องจากการจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยหรือดำเนินคดีอาญา หรือต้องพบว่ามีกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เจ้าหน้าที่บรรจุมีอำนาจสั่งพักราชการได้ หรือสั่งให้ออกจากราชการก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวน หรือพิจารณาผลคดี และหากลูกจ้างท้องถิ่นนั้นถูกลงโทษทางวินัย เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับความสั่งโดยยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกลางลูกจ้างตำบล (อบต.) ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกลางลูกจ้างตำบลถือเป็นที่สุด ในกรณีเจ้าพนักงานแขวงเมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งการได้สั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกลางเจ้าพนักงานตำบล (อบต.) ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง ตามประกาศคณะกรรมการลูกจ้างประจำตำบลกลาง มาตรฐานทั่วไป เรื่อง สิทธิอุทธรณ์การพิจารณาอุทธรณ์และ เรื่องร้องเรียน พ.ศ. ไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแก้ไขได้

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการลงโทษกรณีบิดเบือนความจริง เช่น กรณีลูกจ้างท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา 114 และคำสั่งต่อต้าน - คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้แจงผู้กระทำความผิดตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะมีอำนาจกำหนดมูลฐานความผิดตามที่กล่าวหาได้หรือไม่? โดยจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริตมีอำนาจและหน้าที่ชี้ให้เห็นความผิดทางวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น การลงโทษของผู้บังคับบัญชาในความผิดทางวินัยอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด โดยถือว่าฐานเป็นคำสั่งลงโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่คณะกรรมการกลางลูกจ้างตำบล (อบต.) ใช้ข้อเท็จจริงประกอบการตัดสินใจเช่นเดียวกับผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษดังที่กล่าวมาข้างต้น การตัดสินใจของคณะกรรมการกลางพนักงานตำบล (อบต.) จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน จากคำพิพากษาดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการคุ้มครองและปราบปรามการทุจริต เป็นต้น การชี้ให้เห็นความผิดอื่น ๆ จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ชี้ให้เห็นความผิดทางวินัยนอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ของ ป.ป.ช. ถือว่าข้อกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจสอบสวนและพิจารณาของ ป.ป.ช. เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเท่านั้น กระทำความผิดต่อตำแหน่งทางราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งยุติธรรมเท่านั้น (ดรรชนี อุปลา, 2563)

ประเด็นปัญหาที่ส่อ การแจ้งเรื่องอื่น ๆ เช่น ผู้ต้องหาที่ได้ยื่นคำชี้แจงหรือให้ถ้อยคำต่อข้อกล่าวหาแล้ว มีสิทธิชี้แจงเพิ่มเติมหรือขอถ้อยคำเพิ่มเติม หรือเสนอข้อกล่าวหาเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการสอบสวนได้ก่อนการสอบสวนจะแล้วเสร็จ เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาคนใหม่ ผู้ต้องหาอาจยื่นคำให้การแก่บุคคลดังกล่าวได้ ในกรณีเช่นนี้ รับคำชี้แจงนั้นแล้วรวมไว้ในแฟ้มการสอบสวนเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ก่อนที่จะเริ่มซักถามพยาน ให้คณะกรรมการสอบสวน แจ้งพยานว่าคณะกรรมการสอบสวนมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา การให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการสอบสวนอาจเป็นความผิดตามกฎหมาย ในการซักถามผู้ต้องหาและพยาน คณะกรรมการห้ามสอบสวนผู้ใดหลอกลวง ขู่เข็ญ สักขุญา หรือกระทำการใด ๆ เพื่อชักชวนบุคคลนั้นให้ถ้อยคำใด ๆ และในกรณีที่ปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนไม่เรียกผู้ต้องหาให้รับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานประกอบข้อกล่าวหาหรือไม่ส่งบันทึก ข้อกล่าวหาและสรุปหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับผู้ต้องหาหรือไม่มีหนังสือขอให้ผู้ต้องหาชี้แจง หรือนัดให้ถ้อยคำหรือให้การเป็นพยานเพื่อตอบข้อกล่าวหาโดยให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการให้คณะกรรมการดำเนินการโดยเร็วที่สุด และต้องให้โอกาสผู้ต้องหาชี้แจงและให้การเป็นพยานคัดค้านข้อกล่าวหาตามที่กำหนด

การวิเคราะห์ลักษณะการคุ้มครองสิทธิผู้ถูก ดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น

- ปัญหาประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการนิยามความผิดร้ายแรง เนื่องจากประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้กำหนดความผิดทางวินัยร้ายแรงไว้อย่างกว้างๆ
- ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งของลูกจ้างในพื้นที่ถูกกล่าวหาว่ามีโทษทางวินัยร้ายแรงเนื่องจากการจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยหรือดำเนินคดีอาญา
- ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการลงโทษกรณีบิดเบือนความจริง เช่น กรณีลูกจ้างท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการเลือกตั้ง
- ประเด็นปัญหาที่สี่ การแจ้งเรื่องอื่น ๆ เช่น ผู้ต้องหาที่ได้ยื่นคำชี้แจงหรือให้อัยการต่อข้อกล่าวหาแล้ว มีสิทธิชี้แจงเพิ่มเติมหรือขออภัยคำเพิ่มเติม หรือเสนอข้อกล่าวหาเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการสอบสวนได้ก่อนการสอบสวนจะแล้วเสร็จ

แผนภาพที่ 1 ลักษณะการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น

บทสรุป

จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นสิทธิที่ควรได้รับจากข้อบังคับ ที่ต้องดำเนินการคล้ายคลึงกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยโดยพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งในแง่กฎหมายเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ สิทธิจะต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัดเพื่อไม่ให้กระบวนการผิดกฎหมาย เมื่อสังเกตการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ในทางปฏิบัติสิทธิที่ควรได้รับมีน้อยมาก เช่น ผู้ต้องหาที่มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษามาสอบสวน เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าถึงแม้จะมีสิทธิก็ตาม การคุ้มครองไม่ยุติธรรม เกิดขึ้นจริง มีการคุ้มครองสิทธิอย่างแท้จริงและให้ความยุติธรรมแก่จำเลยหรือไม่ เพียงพอที่จะกล่าวอ้างว่าจำเลยแสดงเจตนาไม่นำที่ปรึกษากฎหมายมาพิจารณาหรือไม่ นั่นคือคำถามที่นำไปสู่การพัฒนากระบวนการยุติธรรม โดยจำเลยมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษามาสอบสวนได้ ในกระบวนการศาลที่พิจารณาคดีปกครองได้กำหนดให้ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาความเป็นธรรม เช่น สิทธิของคู่ความในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองและภายหลังจากมีคำสั่งทางปกครองแล้ว เพื่อเป็นแนวทางในการปกป้องสิทธิการลงโทษทางวินัยของพนักงานในพื้นที่ ทำให้การพิจารณาทางวินัยเป็นไปอย่างเป็นระเบียบและเป็นธรรม โดยเฉพาะผู้ต้องหาที่ถูกดำเนินคดีทางวินัยจะได้รับการคุ้มครองสิทธิในระหว่างสอบสวนทางวินัย จะมีผลโดยตรงต่อการดำเนินการตามกระบวนการทางวินัยจนนำไปสู่การลงโทษ เมื่อมีแนวทางในการปกป้องสิทธิจากการกระทำดังกล่าวอย่างเป็นธรรมและมีการกระทำที่เหมาะสมเพื่อพิสูจน์ความจริง ก็จะส่งผลดีต่อความยุติธรรมแก่ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยของพนักงานในพื้นที่ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปได้ดี มีขวัญและกำลังใจในการทำงานให้มีประสิทธิภาพนำพาการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษามีข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่นดังนี้

1. จัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิของพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการปกป้องสิทธิโดยตรงและให้คำแนะนำหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการสอบสวนทางวินัยของผู้ถูกลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงการลงโทษทางวินัย

2. การออกมาตรการทางกฎหมายสำหรับหน่วยงานหรือองค์กรที่จะปกป้องสิทธิของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยของพนักงานในพื้นที่ จะต้องมีการสร้างแยกต่างหากที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานผู้ถูกลงโทษทางวินัย หรือหน่วยงานอื่นที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น อาจจัดทำกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเพื่อสนับสนุนหรือมอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้

3. มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิการลงโทษทางวินัยของพนักงานในพื้นที่ในรูปแบบการวิจัยพร้อมกำหนดขั้นตอนการศึกษาตามวิธีการวิจัยในรูปแบบที่ถูกต้องและเหมาะสม

เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2551). *กฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ :วิญญูชน.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : บริษัทพิฆเนศ พรินติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.
- ดารารัตน์ อุปลา. (2563). *ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น*. การค้นคว้าอิสระนักศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ธนศร เจริญเมือง. (2550). *การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น : อภิธานศัพท์ของอารยธรรมโลก*. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- นรรธพล แสงชา. (2558). *คู่มือปฏิบัติงานการดำเนินการทางวินัยบุคลากร มหาวิทยาลัยรามคำแหง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ประวีณ ณ นคร. (2533). *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
- สำนักมาตรฐานวินัย, สำนักงาน ก.พ. (2553). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน เลขาธิการสำนักงาน ก.พ.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2545). *การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.