



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

Wisanu Bakal, Wuttikon Detkawinlerd, Pakin Jaroennonthasit, and Krit Sintusiri

^{1,2,4}Lecturer, Bachelor of Law Program, Faculty of Law, Rajabhat Mahasarakham University, Thailand

³Lecturer from the Faculty of Law, Sripatum University, Thailand

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

Email: wuttikon.da@rmu.ac.th, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-7551-4328>

Email: Lawcasekim59@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0001-0570-319X>

Email: krit.si@rmu.ac.th, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-8713-8786>

Received 04/03/2024

Revised 19/03/2024

Accepted 30/03/2024

Abstract

Background and Aims: In terms of protecting natural resources and the environment, or the local environment, social welfare, protection, and local trade security, local government organizations today play a critical role in local public services. Additionally, it fortifies the basis for national growth and propels the nation ahead in line with governmental directives. The objectives of this research are 1) to study concepts and principles related to legal measures to protect the rights of those subjected to disciplinary action of local government employees. 2) to study the problem of protecting the rights of those subject to disciplinary action by local government officials. Current local government employees. 3) To analyze legal measures to protect the rights of those subjected to disciplinary action of local government employees. And 4) To prepare a prototype of legal measures to protect the rights of those subject to disciplinary action of local government employees.

Methodology: This research is qualitative research consisting of document research. In-depth interviews included a group of 4 administrators and practitioners of local government organizations in Maha Sarakham Province, a group of 4 lawyers and academics, and a group of administrators and practitioners in disciplinary procedures for employees of local government organizations. 4 people, a group of stakeholders in both the government sector 4 people from the private and public sectors and focus group discussions The target group is divided into 4 groups, 4 people per group, namely executives and workers of local government organizations. In the area of Maha Sarakham Province Group of lawyers and academics Group of executives and practitioners regarding disciplinary actions for employees of local



government organizations Stakeholder groups in both the government sector Private and public sectors by specific random sampling method

Results: (1) concepts, theories, and principles that must be taken into account and included in the analysis include the concept of controlling and inspecting the use of state power. Concepts regarding disciplinary procedures for government officials, the rule of law, and the principle of separation of powers. Principles of guaranteeing basic rights Principles of insurance to protect rights in court Principles of legality of the judiciary Principles of independence of judges The rule of law and the principle of equality. (2) Currently considered in the investigation of facts and disciplinary action of local government employees. There is still no clear direction of the local government organization. That expresses the importance of protecting the rights of local employees who are subject to disciplinary action. (3) If local government organizations ignore this problem, it will have an impact on the development of work and the motivation or morale of local employees. Including the efficiency of the operations of local government organizations, both directly and indirectly. (4) Draft legal measures to protect the rights of those subjected to disciplinary action of local government employees, B.E..... consists of 47 provisions, divided into 4 sections as follows: Section 1 Definitions of terms Section 2 Committee for the Protection of Rights of Persons Subjected to Disciplinary Action of Local Government Employees Section 3 Powers and Duties Section 4 Office of the Committee for the Protection of the Rights of Persons Subject to Disciplinary Processing of Local Government Employees.

Conclusion: The analysis emphasizes how essential it is to include ideas like maintaining the rule of law, reining in state power, and protecting fundamental rights because these are essential for just disciplinary processes. In addition to endangering organizational effectiveness, disregarding the rights of local employees also lowers morale, which impedes the growth of local government operations.

Keywords: Model; Protect the Rights; local employees



ต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม

วิชณู บาคาล¹, วุฒิกร เดชกวินเลิศ², ภาคิน เจริญนนทสิทธิ์³ และ กริช สินธุศิริ⁴

^{1,2,4}อาจารย์ประจำหลักสูตรสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

³อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

บทคัดย่อ

ภูมิหลังและวัตถุประสงค์: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น สวัสดิการสังคม การคุ้มครองและความมั่นคงทางการค้าในท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างรากฐานการพัฒนาประเทศและขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวหน้าตามนโยบายของรัฐบาล การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษา แนวคิด หลักการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น 2) เพื่อศึกษาปัญหาการคุ้มครองสิทธิสำหรับผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ปัจจุบัน 3) เพื่อวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น 4) เพื่อจัดทำต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น

ระเบียบวิธีการวิจัย: การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก คือ กลุ่มผู้บริหารและปฏิบัติงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคามจำนวน 4 คน กลุ่มนักกฎหมายและนักวิชาการจำนวน 4 คน กลุ่มผู้บริหารและปฏิบัติงานด้านการดำเนินการทางวินัยพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 4 คน กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ เอกชนและภาคประชาชนจำนวน 4 คน และการสนทนากลุ่มเจาะจง โดยแบ่งกลุ่มเป้าหมายเป็น 4 กลุ่ม กลุ่มละ 4 คน คือ กลุ่มผู้บริหารและปฏิบัติงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม กลุ่มนักกฎหมายและนักวิชาการ กลุ่มผู้บริหารและปฏิบัติงานด้านการดำเนินการทางวินัยพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ เอกชนและภาคประชาชน โดยวิธีการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง

ผลการวิจัย: (1) แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่จะต้องคำนึงถึงและนำมาประกอบการวิเคราะห์ ได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักการประกันคุ้มครองสิทธิในทางศาล หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลักนิติธรรมและหลักความเสมอภาค (2) ปัจจุบันการพิจารณาในการสอบสวนข้อเท็จจริงไปจนถึงการลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ยังไม่ปรากฏแนวทางที่ชัดเจนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แสดงออกถึงการให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น (3) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิกเฉยต่อปัญหานี้ก็จะเกิดผลกระทบต่อการพัฒนาการทำงานและแรงจูงใจหรือขวัญกำลังใจของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประสิทธิภาพของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม และ (4) ร่างมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ..... ประกอบด้วยบทบัญญัติ จำนวน 47 มาตรา แบ่งออกเป็น 4 หมวด ดังนี้ หมวด 1

นิยามศัพท์ หมวด 2 คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น หมวด 3 อำนาจหน้าที่ หมวด 4 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น

สรุปผล: ผลการศึกษาเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการรวมแนวคิดต่างๆ เช่น การรักษาหลักนิติธรรม การควบคุมอำนาจรัฐ และการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐาน เนื่องจากสิ่งเหล่านี้จำเป็นสำหรับกระบวนการทางวินัยเท่านั้น นอกจากนี้จะเป็นอันตรายต่อประสิทธิภาพขององค์กรแล้ว การไม่คำนึงถึงสิทธิของพนักงานในท้องถิ่นยังทำให้ขวัญกำลังใจลดลง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่น

คำสำคัญ: ต้นแบบ; คุ้มครองสิทธิ; พนักงานส่วนท้องถิ่น

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น สวัสดิการสังคม การคุ้มครองและความมั่นคงทางการเมืองในท้องถิ่น (ธนศร เจริญเมือง, 2550) อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างรากฐานการพัฒนาประเทศและขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวหน้าตามนโยบายของรัฐบาล การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองที่มีความจำเป็นและสำคัญในการบริหารการเมืองของชุมชนต่างๆ โดยเฉพาะชุมชนที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งกล่าวไว้ในทางทฤษฎีและแนวคิดการบริหารจะเห็นได้ว่ารัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารประเทศนั้น ๆ จะต้องมีความรับผิดชอบมากมายในการบริหารประเทศเพื่อให้ประชาชนมีความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคงของชาติทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นไปไม่ได้ที่ภาครัฐจะดูแลและให้บริการแก่ประชาชนทั่วทุกชุมชนของประเทศ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539) เนื่องจากอาจจะเกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงานได้ ที่อาจไม่สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานอย่างทั่วถึง จึงเป็นการลดภาระของรัฐบาลโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อสนองความต้องการของชุมชนจะได้สะดวก รวดเร็วและตรงตามจุดประสงค์ของชุมชนนั้นๆ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญ ผู้ปฏิบัติหน้าที่สำคัญนี้คือพนักงานส่วนท้องถิ่น (อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 2545)

จากบทบัญญัติในมาตรา 3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 กำหนดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งหมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ผู้ที่ได้รับการว่าจ้างและแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจากงบประมาณเงินอุดหนุนที่รัฐบาลมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือลูกจ้างราชการส่วนท้องถิ่น (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2551) สถานการณ์ปัญหากับพนักงานของรัฐในท้องถิ่นเริ่มรุนแรงขึ้นทุกวัน อีกประการหนึ่งคือการสอบสวนและลงโทษทางวินัยของพนักงานราชการส่วนท้องถิ่น มีกระบวนการดำเนินการสอบสวนทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใดๆ (ประวิณ ณ นคร, 2533) โดยจะเริ่มจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนระดับต่างๆ ตามกระบวนการจนถึงการพิจารณาโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนท้องถิ่น การ

พิจารณาข้อเท็จจริงในการสอบสวนต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอน พร้อมทั้งอ้างอิงหลักฐานต่างๆ เช่น พยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานวัตถุ (นรรถพล แสงชา, 2558) พิจารณาดำเนินการสอบสวนทางวินัยก่อน พิจารณาลงโทษทางวินัยพนักงานราชการส่วนท้องถิ่น สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการสอบสวนทางวินัยของ พนักงานส่วนท้องถิ่นจึงต้องได้รับการคุ้มครอง

เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งถูกลงโทษทางวินัย คุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการสอบสวนทางวินัยของพนักงานราชการส่วนท้องถิ่น กระบวนการทางวินัยเป็นกระบวนการทางปกครองที่ แตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างการสอบสวนทางวินัยควรได้รับการ คุ้มครองอย่างยุติธรรมตามกฎหมาย หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยปัญหานี้ก็จะส่งผลกระทบต่อ การทำงานและขวัญกำลังใจของพนักงานในพื้นที่ รวมถึงประสิทธิภาพการดำเนินงานของทั้งทางตรงและทางอ้อม (ดาร์รัตน์ อุปลา, 2563) ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจัง นำไปสู่การแก้ไขปัญหา การคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการสอบสวนทางวินัยของพนักงานราชการส่วนท้องถิ่นด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัย จึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาและวิจัย เรื่อง “ต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูก ดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น” เพื่อเป็นแนวทางในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัย ของพนักงานส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดอื่นต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษาและวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการ คุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น การวิจัยจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษา แนวคิด หลักการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูก ดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาปัญหาการคุ้มครองสิทธิสำหรับผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มี อยู่ปัจจุบัน
3. เพื่อวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วน ท้องถิ่น
4. เพื่อจัดทำต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของ พนักงานส่วนท้องถิ่น

การบทวนวรรณกรรม

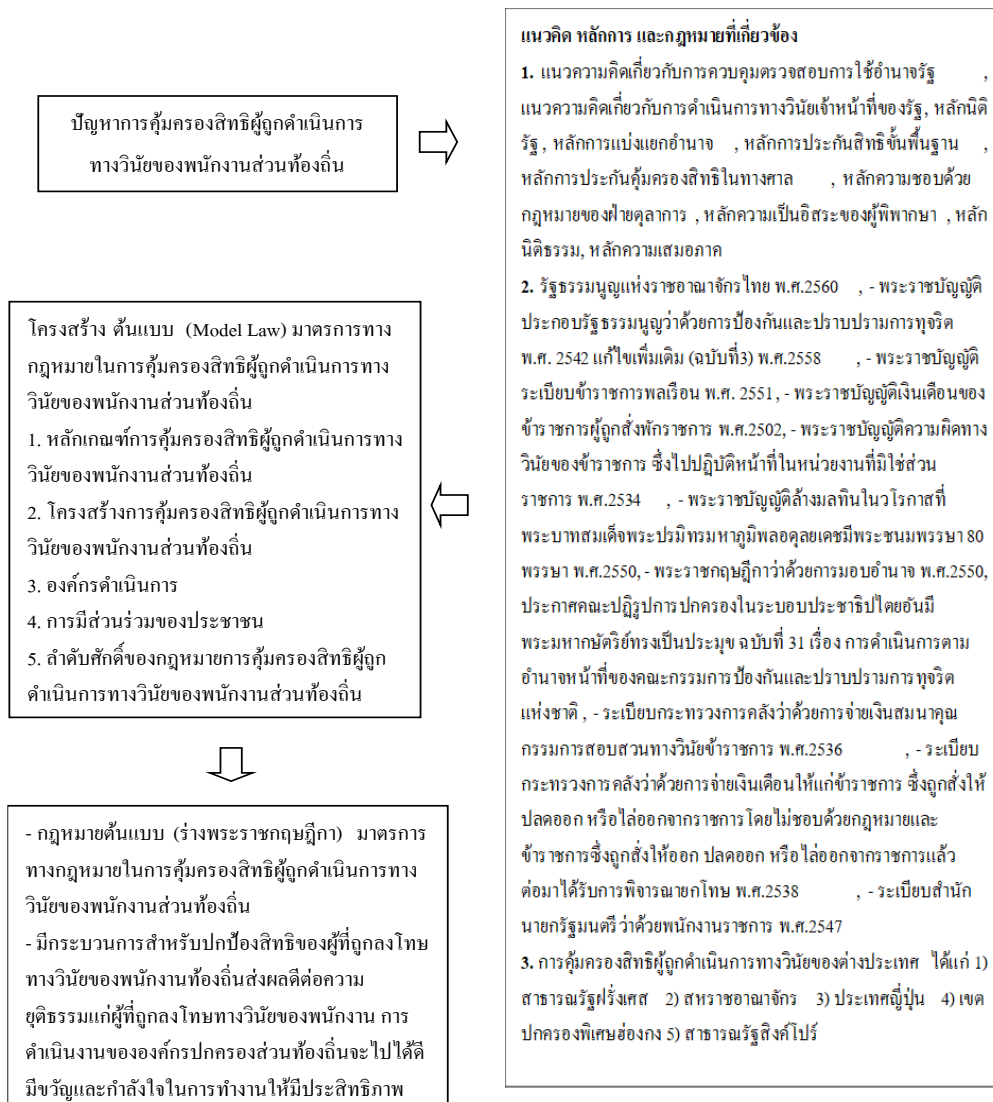
ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครอง สิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีแนวคิด หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักการประกัน คุ้มครองสิทธิในทางศาล หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลักนิติธรรมและหลักความเสมอภาค ในส่วนของกฎหมายกฎหมายราชอาณาจักรไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่3) พ.ศ.2558 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่เกี่ยวกับวินัยการออกจากราชการ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการคุ้มครองระบบคุณธรรม พระราชบัญญัติเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการ พ.ศ.2502 พระราชบัญญัติความผิดทางวินัยของข้าราชการ ซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ พ.ศ.2534 พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมิหรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ.2550พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550 ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31 เรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินสมนาคุณกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการ พ.ศ. 2536 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้วต่อมาได้รับการพิจารณายกโทษ พ.ศ.2538 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 พร้อมทั้งศึกษาการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น เขตปกครองพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐสิงคโปร์ รวมทั้งงานวิจัยหรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยรวบรวมและสืบค้นข้อมูลจากคำพิพากษาศาลฎีกา หนังสือ เอกสาร บทความ ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ สารสาร รายงานการวิจัยทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสำคัญในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย เสรีนิยมสมัยใหม่ ในกรณีของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีความชัดเจนกว่าในอดีต โดยเฉพาะมุ่งสู่การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง (Political Efficacy) จากการออกแบบสถาบันทางการเมือง (Political Institution) ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยการสร้างกลไกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐโดยทั่ว ๆ ไป จะต้องมีการระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับการควบคุมความประพฤติ และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภายในขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ระเบียบหรือข้อบังคับที่นำมาใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าว เรียกว่า “วินัย” ซึ่งถือว่ามีความสำคัญ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีวินัยดีย่อมทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีวินัยดีพอ การดำเนินงานของรัฐย่อม มีอุปสรรคและขาดประสิทธิภาพและหากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือข้อบังคับอาจต้องถูกดำเนินการทางวินัย ซึ่งการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวถือว่าการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ อันส่งผลต่อสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกถูกลงโทษ การดำเนินการทางวินัยจึงต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและมีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปบริสุทธิ์ยุติธรรม

กรอบแนวคิดการวิจัย



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. กลุ่มเป้าหมายในการวิจัย แบ่งวิธีการดำเนินการวิจัยได้ดังต่อไปนี้

การสัมภาษณ์เชิงลึก คือ กลุ่มผู้บริหารและปฏิบัติงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคามจำนวน 4 คน กลุ่มนักกฎหมายและนักวิชาการจำนวน 4 คน กลุ่มผู้บริหารและปฏิบัติงานด้านการดำเนินการทางวินัยพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 4 คน กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนจำนวน 4 คน

การสนทนากลุ่มเจาะจง ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารและปฏิบัติงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 4 คน กลุ่มนักกฎหมายและนักวิชาการ จำนวน 4 คน กลุ่มผู้บริหารและปฏิบัติงานด้านการดำเนินการทางวินัยพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

ทั้งภาครัฐ เอกชนและภาคประชาชน จำนวน 4 คน รวมทั้งสิ้น 16 คน โดยวิธีการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจงโดยวิธีการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง

2. เครื่องมือในการวิจัย ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยใช้แบบสอบถามปลายเปิด ทั้งนี้ โดยมีการทวนสอบคุณภาพของข้อมูล ด้วยการนำข้อมูลที่สัมภาษณ์จากทุกกลุ่ม แล้วสลับกลุ่มสัมภาษณ์ โดยสัมภาษณ์ทีละกลุ่มเพื่อตรวจสอบข้อมูลอีกกลุ่มหนึ่ง และการสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus Group) จากกลุ่มเป้าหมายของการวิจัยที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 1 ซึ่งเป็นกระบวนการวิธีการรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพวิธีหนึ่งที่ให้กลุ่มประชากรเป้าหมายเป็นกลุ่มเจาะจงที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย (Stakeholders) กับประเด็นวิจัยมาอยู่ร่วมกันแล้วให้ประชากรกลุ่มเจาะจงนั้นแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ต่อกันตามประเด็นที่ผู้วิจัยกำหนดไว้

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลจาก (1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) คือ เป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมาย และการสนทนากลุ่ม (Focus group) ซึ่งเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสนทนาของผู้ให้ข้อมูล (2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) คือ เป็นข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ (Document Research) อาทิ รายงานวิจัย ตำรา เอกสาร รายงานการวิจัย การประชุมและสัมมนา วิทยานิพนธ์และบทความ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลตามระเบียบวิธีวิจัยที่กำหนดไว้มาวิเคราะห์ร่วมกัน แล้วนำเสนอเป็นความเรียง (Descriptive) เพื่อให้ได้คำตอบเชิงเปรียบเทียบที่เป็นข้อค้นพบของงานวิจัย

ผลการวิจัย

ผลการวิจัย ต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น มีผลการวิจัย ดังนี้

1. การศึกษา แนวคิด หลักการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า ในการดำเนินการขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป จะต้องมีการระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับใช้ในการควบคุมความประพฤติ การดำเนินการทางวินัยจึงต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและมีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปบริสุทธิ์ยุติธรรม ดังนี้

(1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนกฎหมายที่ใช้บังคับการผูกพันตนต่อกฎหมายมีได้ 2 ลักษณะคือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ โดยฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ อันมีลักษณะรุกรานสิทธิเสรีภาพหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น

(2) การอุทธรณ์ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่รัฐตามระบบคุณธรรม และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชา และองค์กรบริหารงานบุคคลในการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกลงโทษทางวินัยเห็นว่าการดำเนินการ

ทางวินัยดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังข้อเท็จจริง การตีความข้อกฎหมาย การปรับบทกฎหมาย หรือการใช้อำนาจดุลพินิจ ย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ โดยอุทธรณ์ขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ซึ่งองค์กร ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มีอำนาจในการตรวจสอบ ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในเนื้อหาของการใช้อำนาจดุลพินิจ

(3) หลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัย มีหลายประการดังนี้

- หลักนิติรัฐ หลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ โดยรัฐจะต้องยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย การกระทำของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติและเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รวมทั้งต้องมีระบบการควบคุมตรวจสอบไม่ให้เกิดการกระทำของรัฐขัดต่อกฎหมาย

- หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักดังกล่าวแท้จริงแล้วหมายถึง การแบ่งแยกอำนาจรัฐโดยการกระจายอำนาจนิติบัญญัติบริหาร และตุลาการของรัฐไปให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรที่แตกต่างกันเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ทำให้ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจรัฐแต่เพียงองค์กรเดียว และในขณะเดียวกันยังเป็นการจำกัดการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐไม่ให้มีอำนาจเหนืออีกอำนาจโดยเด็ดขาด ซึ่งภายใต้หลักการแบ่งแยกนั้น อำนาจรัฐแต่ละอำนาจต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง

- หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่ไม่อาจอาจขาดได้ในรัฐที่เป็นนิติรัฐ ในฐานะที่เป็นอำนาจของราษฎรในอันที่จะปกป้องคุ้มครองตนเองจากการล่วงละเมิดเสรีภาพ โดยอำนาจรัฐสิทธิขั้นพื้นฐานสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท แต่ที่สำคัญคือการแบ่งสิทธิขั้นพื้นฐานออกเป็น สิทธิในเสรีภาพ และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิในเสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดตามที่ตนต้องการ ส่วนสิทธิในความเสมอภาค คือ อำนาจในอันที่เรียกร้องให้รัฐปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน ให้เหมือนกันและปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้นๆ

- หลักการประกันคุ้มครองสิทธิในทางศาล การที่รัฐยอมให้สิทธิพลเมืองในการฟ้องร้องคดีต่อศาลว่าองค์กรของรัฐ ใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ในการโต้แย้งการกระทำของรัฐเพื่อให้องค์กรศาลเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

- หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ หลักดังกล่าว มุ่งหมายให้การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่พิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใดให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และใช้ดุลพินิจโดยปราศจากความบกพร่อง

- หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลักดังกล่าวมุ่งคุ้มครองการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาจากอิทธิพลภายนอกทั้งหลาย ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และอาจมีผลต่อการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษา ทั้งนี้เพราะผู้พิพากษาย่อมผูกพันตนเองเฉพาะภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

- หลักนิติธรรม หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษซึ่งมีแนวความคิดว่ามนุษย์ไม่ควรถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองด้วยกฎหมาย บรรดาการกระทำทั้งหลาย ทั้งปวงของ

รัฐจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพ ของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาล เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีสิทธิพิเศษใด ๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้ และบรรดาสิทธิทั้งหลายทั้งปวงของราษฎรนั้นย่อมเกิดจากกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและเกิดจากกฎหมายจารีตประเพณีที่พัฒนามาโดยศาล

- หลักความเสมอภาค หลักความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ในสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันต้องได้รับผลทางกฎหมายอย่างเดียวกัน การปฏิบัติต่อสิ่งที่อยู่ภายใต้ข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่แตกต่างกันต้องปฏิบัติให้แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงสาระสำคัญของหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการปฏิบัติให้แตกต่างกันด้วยกล่าวคือ หลักเกณฑ์ที่ใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงแห่งคดี แต่ถ้ามีความแตกต่างกันในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญแล้ว ต้องถือว่าข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน ต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการปฏิบัติ ในทางตรงกันข้ามหากใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติขัดต่อหลักความเสมอภาค

จากที่กล่าวถึงแนวคิด หลักการที่กล่าวมาในข้างต้น เป็นหัวใจสำคัญต่อการศึกษาวิจัย นำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบของการวิจัย จนสามารถจัดทำเป็นรูปแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้เกิดความเป็นธรรมลดปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับพนักงานส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ต่อไป

2. การศึกษาปัญหาการคุ้มครองสิทธิสำหรับผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ปัจจุบัน ผลการวิจัยพบว่า จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการดังต่อไปนี้

ปัญหาประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการนิยามความผิดร้ายแรง เนื่องจากประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้กำหนดความผิดทางวินัยร้ายแรงไว้กว้างๆ พนักงานของรัฐส่วนท้องถิ่นที่ถูกกล่าวกันว่าได้กระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ที่อาจถือเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง นี่คือการใช้ดุลยพินิจและความรู้สึกของผู้บังคับบัญชาเป็นปัจจัยในการตัดสินใจในการกำหนดขอบเขตของความเสียหาย อย่างไรก็ตามมันเป็นความเสียหายร้ายแรง ขัดต่อหลักนิติธรรม กฎหมายต้องมีความชัดเจนและนำไปสู่ความเป็นธรรม พร้อมด้วยพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. พ.ศ. 2542 และไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษทางวินัยไว้ด้วย หลักการรักษาวินัย ข้อห้ามในการรักษาวินัยหรือลักษณะการละเมิดวินัยอย่างร้ายแรงระบุไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในกรณีเช่นนี้พนักงานราชการส่วนท้องถิ่นที่ถูกลงโทษทางวินัยควรทราบอย่างชัดเจนว่าเขาได้กระทำหรือถูกกล่าวหาอย่างไร ถือเป็นความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่ มันร้ายแรงหรือไม่ ต้องมีกฎระเบียบที่ชัดเจนว่าควรดำเนินการอย่างไร ค่าเสียหายเป็นยังงี้บ้าง เป็นการฝ่าฝืนวินัยอย่างร้ายแรง หรือวินัยที่ไม่ร้ายแรงไม่ได้กำหนดไว้อย่างแพร่หลายและปล่อยให้ไปตามดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ดุลยพินิจในการตีความว่าสถานการณ์เป็นอย่างไร ค่าเสียหายเป็นยังงี้บ้าง เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งก็เสียหายร้ายแรง ถือเป็นความผิดทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง แต่กรณีไหนถือว่าเสียหายร้ายแรงหรือไม่ ยังไม่มีมาตรฐานที่กำหนดความเสียหายที่เกิดขึ้นจะร้ายแรงหรือไม่อย่างไร ก่อให้เกิดความเสียหายที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งใด หากผู้มีอำนาจในการพิจารณาสั่ง

การโดยพลการใช้ดุลยพินิจในการวัดความร้ายแรงของความเสียหายก็จะส่งผลให้การลงโทษทางวินัยไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน อาจใช้เพื่อคุ้มครองผู้กระทำความผิดหรืออาจกลั่นแกล้งผู้กระทำความผิดให้ได้รับการลงโทษที่ไม่สมควร

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งของลูกจ้างในพื้นที่ถูกกล่าวหาว่ามีโทษทางวินัยร้ายแรงเนื่องจากการจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยหรือดำเนินคดีอาญา หรือต้องพบว่ามีกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เจ้าหน้าที่บรรจุมีอำนาจสั่งพักราชการได้ หรือสั่งให้ออกจากราชการก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวน หรือพิจารณาผลคดี และหากลูกจ้างท้องถิ่นนั้นถูกลงโทษทางวินัย เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่รับคำสั่งโดยยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกลางลูกจ้างตำบล (อปต.) ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกลางลูกจ้างตำบลถือเป็นที่สุด ในกรณีเจ้าพนักงานแขวงเมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งการได้สั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกลางเจ้าพนักงานตำบล (อปต.) ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง ตามประกาศคณะกรรมการลูกจ้างประจำตำบลกลาง มาตราฐานทั่วไป เรื่อง สิทธิอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และ เรื่องร้องเรียน พ.ศ. ไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแก้ไขได้

ประเด็นปัญหาที่สาม การแจ้งเรื่องอื่น ๆ เช่น ผู้ต้องหาที่ได้ยื่นคำชี้แจงหรือให้ถ้อยคำต่อข้อกล่าวหาแล้ว มีสิทธิชี้แจงเพิ่มเติมหรือขอถ้อยคำเพิ่มเติม หรือเสนอข้อกล่าวหาเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการสอบสวนได้ก่อน การสอบสวนจะแล้วเสร็จ เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของผู้บังคับบัญชา หรือผู้บังคับบัญชาคนใหม่ ผู้ต้องหาอาจยื่นคำให้การแก่บุคคลดังกล่าวได้ ในกรณีเช่นนี้ รับคำชี้แจงนั้นแล้วรวมไว้ในแฟ้มการสอบสวน เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ก่อนที่จะเริ่มซักถามพยาน ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งพยานว่าคณะกรรมการสอบสวนมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา การให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการสอบสวนอาจเป็นความผิดตามกฎหมาย ในการซักถามผู้ต้องหาและพยาน คณะกรรมการห้ามสอบสวนผู้ใด หลอกลวง ชูเชิญ สัญญา หรือกระทำการใด ๆ เพื่อชักชวนบุคคลนั้นให้ถ้อยคำใด ๆ และในกรณีที่ปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนไม่เรียกผู้ต้องหาให้รับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานประกอบข้อกล่าวหาหรือไม่ส่งบันทึก ข้อกล่าวหาและสรุปหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับผู้ต้องหาหรือไม่มีหนังสือขอให้ผู้ต้องหาชี้แจง หรือนัดให้ถ้อยคำหรือให้การเป็นพยานเพื่อตอบข้อกล่าวหาโดยให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการให้คณะกรรมการดำเนินการโดยเร็วที่สุด และต้องให้ออกาสผู้ต้องหาชี้แจงและให้การเป็นพยานคัดค้านข้อกล่าวหาตามที่กำหนด

3) การวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่นผลการวิจัยพบว่า ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิของพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการปกป้องสิทธิโดยตรงและให้คำแนะนำหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการสอบสวนทางวินัยของผู้ถูกลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงการลงโทษทางวินัย รวมไปถึงการออกมาตรการทางกฎหมายสำหรับหน่วยงานหรือองค์กรที่จะปกป้องสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยของพนักงานในพื้นที่ จะต้องมีการสร้างแยกต่างหากที่ไม่เกี่ยวข้องกันกับหน่วยงานผู้ถูกลงโทษทางวินัย หรือหน่วยงานอื่นที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น อาจ

จัดทำกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเพื่อสนับสนุนหรือมอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถูกละเมิดทางวินัยได้

ปัจจุบันการพิจารณาในการสอบสวนข้อเท็จจริงไปจนถึงการลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่นยังไม่ปรากฏแนวทางที่ชัดเจนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แสดงออกถึงการให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนพร้อมทั้งการสืบอ้างอิงพยานหลักฐานต่าง ๆ เช่น พยานเอกสาร พยานบุคคลและพยานวัตถุ ที่นำมาประกอบเป็นหลักฐานในการดำเนินการทางวินัยก่อนมีการตัดสินลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งในระหว่างที่ถูกดำเนินการสอบสวนทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิกเฉยต่อปัญหานี้ก็จะเกิดผลกระทบต่อการพัฒนาการทำงานและแรงจูงใจหรือขวัญกำลังใจของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประสิทธิภาพของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม การคุ้มครองผู้ถูกดำเนินการทางวินัยย่อมได้รับการคุ้มครอง โดยผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด ๆ ควรได้รับการคุ้มครองสิทธิระหว่างการดำเนินการสอบสวนทางวินัย เช่น สิทธิในการร้องคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย สิทธิในการร้องขอปรึกษาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ได้รับ การสอบสวนเข้าร่วมในกระบวนการทางวินัย เป็นต้น ตามตัวอย่างของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคามที่นำมาเป็นกรณีศึกษา

4) จัดทำต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาวินิจฉัยพบว่า การวินิจฉัยครั้งนี้จึงได้เสนอกฎหมายต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย ร่าง มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ประกอบด้วยบทบัญญัติ จำนวน 47 มาตรา แบ่งออกเป็น 4 หมวด ดังนี้

หมวด 1 นิยามศัพท์ (มาตรา 1 – มาตรา 4)

หมวด 2 คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น (มาตรา 5 – มาตรา 19)

หมวด 3 อำนาจหน้าที่ (มาตรา 20 – มาตรา 36)

หมวด 4 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น (มาตรา 37 – มาตรา 47)

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

1. ในศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่จะต้องคำนึงถึงและนำมาประกอบการวิเคราะห์ ได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักการประกัน

คุ้มครองสิทธิในทางศาล หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลักนิติธรรมและหลักความเสมอภาค

2. จากศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ในปัจจุบันการพิจารณาในการสอบสวนข้อเท็จจริงไปจนถึงการลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ยังไม่ปรากฏแนวทางที่ชัดเจนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แสดงออกถึงการให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น

3. เมื่อวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางในการปกป้องสิทธิ ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นธรรมและมีการกระทำที่เหมาะสมเพื่อพิสูจน์ความจริง ก็จะส่งผลดีต่อความยุติธรรมแก่ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปได้ดี มีขวัญและกำลังใจในการทำงานให้มีประสิทธิภาพนำพาการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นถึงความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษา โดยนำรูปแบบกฎหมายต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศมาเปรียบเทียบ หรือการวิเคราะห์หาความเป็นธรรมต่อการบังคับใช้ต่อพนักงานท้องถิ่นที่ถูกดำเนินการทางวินัย

4. การจัดทำร่างต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ..... ประกอบด้วยบทบัญญัติ จำนวน 47 มาตรา แบ่งออกเป็น 4 หมวด ดังนี้ หมวด 1 นิยามศัพท์ หมวด 2 คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น หมวด 3 อำนาจหน้าที่ หมวด 4 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง ต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผล ได้ดังนี้

1. การศึกษาถึงการดำเนินการจัดทำต้นแบบ (Model Law) มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการสร้างของกฎหมายเป็นการกำหนดกระบวนการสำหรับปกป้องสิทธิของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยของพนักงานท้องถิ่นส่งผลดีต่อความยุติธรรมแก่ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยของพนักงาน การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปได้ดี มีขวัญและกำลังใจในการทำงานให้มีประสิทธิภาพ นำไปสู่การแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการสอบสวนทางวินัยของพนักงานราชการส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังต่อไป

2. ความคิดเห็นของผู้วิจัย เห็นว่า การวิจัยนี้ได้ให้ความสำคัญในการหาคำตอบตามประเด็นวิจัยที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะนำไปสู่การจัดทำเป็นต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม เพื่อนำมาเป็นต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น

3. ประเด็นที่ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาวิจัยนี้มีความสอดคล้องกับผู้คนในสังคม คือ เป็นข้อปฏิบัติในการออกมาตรการทางกฎหมายสำหรับหน่วยงานหรือองค์กรที่จะปกป้องสิทธิของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยของพนักงานท้องถิ่น ส่งผลดีต่อความยุติธรรมแก่ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยของพนักงาน การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปได้ดี มีขวัญและกำลังใจในการทำงานให้มีประสิทธิภาพนำพาการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรืองต่อไป

4. ข้อค้นพบหรือองค์ความรู้ใหม่ เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกล่าหาซึ่งถูกลงโทษทางวินัย สิทธิของผู้ต้องหาในการสอบสวนทางวินัยของพนักงานราชการส่วนท้องถิ่น กระบวนการทางวินัยเป็นกระบวนการทางปกครองที่แตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ สิทธิของผู้ถูกล่าหาในระหว่างการสอบสวนทางวินัยควรได้รับการคุ้มครองอย่างยุติธรรมตามกฎหมาย จนเกิดร่างต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ..... ที่ประกอบด้วยบทบัญญัติ จำนวน 47 มาตรา แบ่งออกเป็น 4 หมวด ดังนี้ หมวด 1 นิยามศัพท์ หมวด 2 คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น หมวด 3 อำนาจหน้าที่ หมวด 4 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้ เสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายต้นแบบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิการลงโทษทางวินัยของพนักงานในพื้นที่ในรูปแบบการวิจัยพร้อมกำหนดขั้นตอนการศึกษาตามวิธีการวิจัยในรูปแบบที่ถูกต้องและเหมาะสม

เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2551). *กฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ :วิญญูชน.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : บริษัทพินเณศ พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.
- ดารารัตน์ อุปลา. (2563). *ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น*. การค้นคว้าอิสระนักศึกษา นิติศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ธนเศรษฐ์ เจริญเมือง. (2550). *การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น : อภิธานศัพท์ของอารยธรรมโลก*. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- นรรธพล แสงชา. (2558). *คู่มือปฏิบัติงานการดำเนินการทางวินัยบุคลากร* มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ประวิณ ญ นคร. (2533). *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา*. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2545). *การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.