

การควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง : ศึกษาเหตุอันควรลดหย่อน
โทษทางวินัยกรณีพนักงานส่วนตำบลกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง
Judicial Control of Administrative Discretion by The Administrative Court
: A Study on Justifiable Grounds for Mitigating Disciplinary Penalties in Cases of
Serious Misconduct by Subdistrict Officials

ทศพร อชันกุล¹ และอานภาพ รักษ์สุวรรณ²

^{1, 2}หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

Tossaporn Atchanakin¹ and Arnuphab Rakswan²

^{1,2}Master of Arts Program in Administrative Law and Public Administration,

School of Law and Politics

tos1415939@gmail.com

รับบทความ : 17 มีนาคม 2568 แก้ไขบทความ : 2 มิถุนายน 2568 ตอบรับบทความ : 19 มิถุนายน 2568

บทคัดย่อ

การค้นคว้าอิสระทางกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัย โทษทางวินัย เหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบล อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองในเรื่องเกี่ยวกับเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัย และการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง เพื่อเป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นปัญหาเกี่ยวกับเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัยกรณีพนักงานส่วนตำบลกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองในเรื่องเกี่ยวกับเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัยกรณีพนักงานส่วนตำบลกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง รวมทั้งการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการมีคำสั่งในการกำหนดระดับโทษทางวินัยโดยศาลปกครอง

ผลจากการศึกษาพบว่า ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ข้อ 85 ไม่ได้กำหนดว่ากรณีใดบ้างที่ถือว่าเป็นเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัย จึงทำให้ผู้สั่งลงโทษทางวินัยไม่มีกรอบในการใช้ดุลพินิจ อีกทั้งในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับวินัย ศาลปกครองมีแนวโน้มจะตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่ได้ลดหย่อนโทษให้ แต่หากผู้ฟ้องคดีมีข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาว่ามีเหตุลดหย่อนโทษทางวินัย ศาลปกครองก็จะตรวจสอบว่าเหตุ

¹ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต



ตามที่คุณฟ้องคดีกล่าวอ้างเป็นเหตุอันควรลดหย่อนโทษหรือไม่ แต่มักจะไม่ตรวจสอบในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ลดหย่อนโทษให้กรณีที่เราเห็นว่าเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัย

การศึกษาครั้งนี้มีข้อเสนอแนะ เห็นควรปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ข้อ 85 บรรทัดสอง ให้มีการระบุว่า เหตุอันควรลดหย่อนโทษได้แก่อะไรบ้าง รวมทั้งข้อเสนอแนะให้ศาลปกครองโดยสำนักงานศาลปกครองควรจัดให้มีการสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นของตุลาการศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการศาลปกครองชั้นต้นในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดระดับโทษทางวินัยกรณีเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัย

คำสำคัญ: ดุลพินิจ, โทษทางวินัย, เหตุอันควรลดหย่อน, ศาลปกครอง

Abstract

This independent legal research aims to study the concepts, theories, and relevant laws concerning discipline, disciplinary penalties, mitigating factors for disciplinary penalties of subdistrict administrative organization officers, the administrative discretion, fact-finding procedures of the Administrative Court regarding mitigating factors for disciplinary penalties, and judicial review of administrative discretion by the Administrative Court. The research serves as a source of information to highlight issues related to mitigating factors in cases where subdistrict administrative organization officers commit serious disciplinary offenses, the fact-finding procedures of the Administrative Court concerning mitigating factors for disciplinary penalties in such cases, as well as the judicial review of the discretion exercised by state officials in issuing orders to determine the level of disciplinary penalties.

The study found that Clause 85 of the Announcement of the Central Committee on Subdistrict Administrative Organization Officers regarding General Standards on Discipline, Maintenance of Discipline, and Disciplinary Proceedings, B.E. 2558 (2015), does not specify which circumstances qualify as mitigating factors for disciplinary penalties. Consequently, disciplinary authorities lack a clear framework for exercising their discretion. Moreover, in adjudicating administrative cases related to discipline, the Administrative Court tends to review the exercise of discretion in cases where the superior authority did not grant a reduction of the penalty. However, if the petitioner asserts a claim based on mitigating factors, the court will examine whether the claimed circumstances indeed constitute valid mitigating factors. In contrast, the court generally refrains from reviewing cases where the superior authority has already granted a reduction of the penalty based on its determination that mitigating factors exist.

This study provides the following recommendations: it is suggested that Clause 85, Paragraph 2 of the Announcement of the Central Committee on Subdistrict Administrative Organization Officers regarding General Standards on Discipline, Maintenance of Discipline, and



Disciplinary Proceedings, B.E. 2558 (2015) should be amended to explicitly specify what constitutes mitigating factors for disciplinary penalties. Additionally, it is recommended that the Administrative Court, through the Office of the Administrative Court, should organize seminars to gather opinions from justices of the Supreme Administrative Court and the Administrative Courts of First Instance regarding the judicial review of discretion in determining disciplinary penalties in cases where mitigating factors exist.

Keywords: Discretion, Disciplinary penalty, Mitigating factors, Administrative Court

บทนำ

องค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีผู้ปฏิบัติงานหลักเรียกว่า “พนักงานส่วนตำบล” ซึ่งเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาภายใต้การควบคุมดูแลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบล และเมื่อเป็นพนักงานส่วนตำบลก็ย่อมจะต้องรักษาวินัยตามที่กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติตามที่ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 กำหนดไว้หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องถูกลงโทษ ซึ่งมาตรการดังกล่าวเรียกว่า วินัย (กระทรวงมหาดไทย, 2545)

วินัยถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลในการบริหารงาน เนื่องจากพนักงานส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งของรัฐบาลในการบริหารราชการและเป็นหน่วยที่เข้าถึงประชาชนโดยตรง จึงต้องปฏิบัติตนให้ประชาชนเชื่อถือไว้วางใจและเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชน หากพนักงานส่วนท้องถิ่นมีวินัยไม่เพียงพอ ย่อมทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือศรัทธาอันจะส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศ วินัยพนักงานส่วนท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยที่จะช่วยให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งนอกจากจะมีความสำคัญต่อราชการเป็นส่วนรวมแล้ว ยังมีความสำคัญต่อตัวพนักงานส่วนตำบลและต่อผู้บังคับบัญชาผู้นั้นอีกด้วย หากพนักงานส่วนตำบลได้กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือละเว้นการปฏิบัติข้อปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการและสมควรถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้สั่งลงโทษจึงต้องมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย แต่โดยที่การใช้อำนาจดุลพินิจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เป็นอำนาจที่กฎหมายมอบให้แก่ฝ่ายปกครอง ในทางทฤษฎีอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) อำนาจผูกพัน คือ เมื่อมีข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้เกิดขึ้นในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดให้กระทำ (2) อำนาจดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายมอบให้ฝ่ายปกครองใช้กระทำการ โดยปล่อยให้ฝ่ายปกครองวินิจฉัยและตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง สมควรที่จะกระทำการหรือไม่ และหากสมควรที่จะกระทำการ สมควรที่จะกระทำการในกรณีนั้น อย่างไร เช่น สมควรที่จะออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และหากสมควรออกคำสั่งทางปกครอง สมควรออกคำสั่งโดยมีข้อความอย่างไร แต่ทว่า ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ข้อ 85 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในกรณีที่พนักงานส่วนตำบลผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณา



ลดโทษก็ได้ แต่ห้ามให้ลงโทษต่ำกว่าปลดออกจากราชการ ประกอบกับข้อ 86 กำหนดให้การลงโทษพนักงานส่วนตำบล ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด ซึ่งคำว่า “เหตุอันควรลดหย่อน” เป็นถ้อยคำที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่เนื่องจากข้อ 85 วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดว่า เหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัยได้แก่ อะไรบ้าง จึงต้องศึกษาจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด รวมทั้งผู้สั่งลงโทษจะใช้ดุลพินิจในการนำเหตุผลหย่อน โทษทางวินัยมาประกอบการพิจารณากำหนดโทษโดยอาศัยเหตุตามข้อเท็จจริงใด จึงเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้สั่ง ลงโทษในแต่ละกรณี จึงทำให้พนักงานส่วนตำบลที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงอาจได้รับการนำเหตุผลหย่อนโทษมา ประกอบการพิจารณากำหนดโทษทางวินัยแตกต่างกัน ศาลปกครองจึงต้องควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของ เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้พนักงานส่วนตำบลที่ถูกลงโทษทางวินัยได้รับโทษที่เหมาะสมกับความผิด ประกอบกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการมีคำสั่งลงโทษทางวินัย หากผู้สั่งลงโทษไม่ได้นำเหตุอันควร ลดหย่อนมาพิจารณาประกอบใช้ดุลพินิจในการกำหนดระดับโทษ จึงอาจเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และอาจเป็นเหตุให้ศาล ปกครองพิพากษาหรือสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมุ่งที่จะศึกษาการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยศาลปกครอง โดยศึกษาเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัยกรณีที่พนักงานส่วนตำบลกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัย โทษทางวินัย เหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัย ของพนักงานส่วนตำบล อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยศาลปกครอง
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาในประเด็นเกี่ยวกับเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัยกรณีพนักงาน ส่วนตำบลกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย โดยศาลปกครอง กรณีนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการควบคุมการใช้ดุลพินิจ
3. เพื่อให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเหตุอันควรลดหย่อนโทษกรณีพนักงานส่วนตำบลกระทำความผิดวินัย อย่างร้ายแรง และแนวทางในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยโดยศาลปกครอง กรณีนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการควบคุมการใช้ดุลพินิจ

วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะเป็นการดำเนินการศึกษาวิจัยในเชิงเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

1. การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจดุลพินิจ ของฝ่ายปกครอง การควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยศาล และวินัยของต่างประเทศและประเทศไทย โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ อันได้แก่ หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร ตำรากฎหมาย และ ความเห็นของนักกฎหมายมหาชน ตลอดจนคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนำมาเรียบเรียงและวิเคราะห์ให้เป็นระบบเพื่อหาข้อสรุปในประเด็นต่างๆ รวมทั้งข้อเสนอแนะต่อไป
2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) แบ่งกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้มีประสบการณ์ และความรู้อยู่ในประเด็นที่ศึกษาออกเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) ตุลาการศาลปกครอง จำนวน 7 คน (2) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือ



นักวิชาการทางด้านนิติศาสตร์สาขากฎหมายมหาชน จำนวน 9 คน และ (3) ผู้มีประสบการณ์และความรู้เชี่ยวชาญทางด้านวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน

วัตถุประสงค์ในการสัมภาษณ์ เพื่อให้ทราบสภาพปัญหาเกี่ยวกับกรณีใดบ้างที่ถือว่าเป็นเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัย การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองในส่วนที่เป็นเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัยของพนักงานส่วนตำบล และการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดระดับโทษทางวินัย โดยนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการควบคุมการใช้ดุลพินิจโดยศาลปกครอง โดยจัดส่งหนังสือขออนุญาตสัมภาษณ์และแบบสัมภาษณ์พร้อมคำถามแบบปลายเปิด (Open ended questions) ให้ผู้สัมภาษณ์ล่วงหน้า โดยผู้เขียนสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 1 คน โดยตรง และสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์และแอปพลิเคชัน Line ตามความประสงค์ของผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 19 คน โดยผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 20 คน อนุญาตให้ผู้เขียนบันทึกเสียงการสัมภาษณ์แล้วถอดเป็นข้อความลายลักษณ์อักษร และอนุญาตให้ระบุชื่อและนามสกุลของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนในงานค้นคว้าอิสระโดยตรง

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ข้อความคิดเกี่ยวกับพนักงานส่วนตำบล

ความหมายของพนักงานส่วนตำบล

โดยที่มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัตินิยามความหมายของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง และ “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

- (1) พนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519
- (2) พนักงานส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539
- (3) ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- (4) ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554
- (5) พนักงานเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภทข้างต้นยังต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายกลางคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

สำหรับในส่วน of พนักงานส่วนตำบลนั้น หมายความว่า พนักงานส่วนตำบลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบล (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) อีกทั้งพนักงานส่วนตำบลหมายความว่ารวมถึงบุคคลซึ่งได้รับ



การบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชกฤษฎีกานี้ให้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบล

ความสำคัญของวินัย

วินัยพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญเป็นอันมากต่อองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลในการบริหารงาน เพราะพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งของรัฐบาลในการบริหารราชการซึ่งจะเข้าถึงประชาชนโดยตรง หากพนักงานส่วนท้องถิ่นมีวินัยไม่ดีพอ จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือ ศรัทธา อันจะส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศของรัฐบาลอย่างแน่นอน วินัยพนักงานส่วนท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพ ซึ่งนอกจากจะมีความสำคัญต่อราชการเป็นส่วนรวมแล้ว ยังมีความสำคัญต่อตัวพนักงานส่วนท้องถิ่น และต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ขึ้นอีกด้วย หากจะกล่าวถึงความสำคัญโดยสรุปก็คือ เพื่อประโยชน์ของราชการเพื่อความเจริญ ความสงบเรียบร้อยของราชการ และเพื่อให้ราชการดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ (กระทรวงมหาดไทย, 2545)

โทษทางวินัย

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่น ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และให้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลดังกล่าวแต่ละชั้น เริ่มจากการกำหนดมาตรฐานกลางของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาคุณธรรมของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ เพื่อนำไปใช้ในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปและนำไปใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในทุกระดับให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรมอันแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่น ในลักษณะของการกำกับดูแล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่นเองและเป็นความสัมพันธ์ที่รัฐบาลส่วนกลางพึงสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่น การกำหนดมาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางในแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลส่วนจังหวัด (ก.ท.จ.) คณะกรรมการพนักงาน เมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ระดับจังหวัด) (ก.อบต. จังหวัด) ให้สอดคล้องกันเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนเกี่ยวกับเรื่องวินัยและการรักษาวินัยของพนักงานส่วนตำบลนั้น คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 11/2558 เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ให้ออกประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ใช้บังคับในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ระดับจังหวัด) จะออกประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้สอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลเพื่อบังคับใช้ภายในจังหวัดนั้นต่อไป และเมื่อผู้วิจัยเลือกศึกษาเหตุอันควรลดหย่อนโทษกรณีพนักงานส่วนตำบลกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงขอกล่าวถึงเฉพาะประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 เท่านั้น

การลงโทษทางวินัย เป็นมาตรการในทางลับที่ใช้รักษาวินัยของข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะนำมาใช้ภายหลังจากการใช้มาตรการด้านการป้องกันและการเสริมสร้างวินัยมิได้ผลแล้ว โดยมีลักษณะที่ก่อให้เกิด

ความเสียหาย หรือผลร้ายต่อข้าราชการพลเรือนผู้กระทำผิดวินัย (พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, 2559) ซึ่งเป็นการปราบปรามข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยเหล่านั้น การลงโทษทางวินัยจึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การดำเนินบริการสาธารณะเป็นไปได้ด้วยดีสามารถสร้างความพึงพอใจต่อประโยชน์สาธารณะและประชาชนมีความเชื่อมั่น อีกทั้งเป็นการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของราชการ มาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ จูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น และเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการ เมื่อพนักงานส่วนตำบลกระทำผิดวินัย พนักงานส่วนตำบลจะต้องได้รับโทษทางวินัย ซึ่งประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ข้อ 25 วรรคสอง กำหนดให้โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดขั้นเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก จากข้อกำหนดดังกล่าวจึงอาจแบ่งโทษทางวินัยออกเป็นสองกลุ่มที่สอดคล้องกับกระบวนการดำเนินการทางวินัย คือ การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

(1) โทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ประกอบด้วย

(1.1) ภาคทัณฑ์ เป็นโทษสำหรับกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน นอกจากนี้ ในกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรลดโทษจะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

(1.2) ตัดเงินเดือน เป็นการลงโทษตัดเงินเดือนเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนและเป็นจำนวนเดือน เช่น ตัดเงินเดือน 5 เปอร์เซ็นต์ เป็นเวลา 2 เดือน เมื่อพ้นเวลา 2 เดือนแล้วก็จะได้รับเงินเดือนตามปกติ

(1.3) ลดขั้นเงินเดือน เป็นการลงโทษโดยลดเงินเดือนเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ เช่น ลดเงินเดือน 2 เปอร์เซ็นต์ หรือ 4 เปอร์เซ็นต์ ของอัตราเงินเดือนของผู้กระทำผิด

(2) โทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ประกอบด้วย

(2.1) ปลดออก ซึ่งการปลดออกจากราชการ หมายถึง การลงโทษที่มีผลทำให้พนักงานส่วนตำบลออกจากราชการก่อนครบกำหนดเกษียณอายุราชการ ส่งผลให้นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายข้าราชการสิ้นสุดลงแบบทั้งหมด ยังคงมีนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายข้าราชการเพียงประการเดียวที่ยังคงอยู่ คือ สิทธิเสมือนว่าพนักงานส่วนตำบลที่ถูกสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ ลาออกจากราชการ

(2.2) ไล่ออก การลงโทษไล่ออกจากการชำนั้น มีผลเป็นการทำให้ข้าราชการออกจากราชการก่อนครบกำหนดเกษียณอายุราชการเช่นเดียวกันและส่งผลให้นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายข้าราชการระงับสิ้นไปทั้งหมด (นิติกรชัยวิเศษ, 2566) ซึ่งหมายความว่า ผู้ถูกสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการไม่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญและเสียสิทธิในสวัสดิการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล นอกจากนี้ ผู้ที่ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากราชการยังไม่อาจกลับเข้ารับราชการได้ เนื่องจากเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการเข้ารับราชการตามข้อ 4 (9) ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2564

เหตุผลหย่อนโทษ

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ข้อ 85 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งตามข้อ 26 วรรคหก หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี เห็นว่าพนักงานส่วนตำบลผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอคณะกรรมการพนักงานส่วน



ตำบลเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการซึ่งผู้นั้นสังกัดอยู่พิจารณาทำความเห็นเสนอ ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลงโทษต่ำกว่าปลดออกจากราชการ และเมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีมติเป็นประการใดให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

จากข้อกฎหมายดังกล่าว หากพนักงานส่วนตำบลได้กระทำการอันประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลฉบับดังกล่าวกำหนดว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ปลดออกหรือไล่ออก นายกองคการบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้สั่งลงโทษหรือคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองโทษทางวินัยก่อนที่จะมีมติสั่งให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น สามารถตัดสินใจว่าสมควรที่จะลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ แต่จะต้องนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัยมาพิจารณาด้วยเสมอ ดังนั้น นายกองคการบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้สั่งลงโทษจึงอาจมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยนำเหตุลดหย่อนโทษทางวินัยมาประกอบการพิจารณาโทษ แต่มีอาจใช้ดุลพินิจให้ลงโทษต่ำกว่าปลดออกจากราชการได้

ความหมายและการแบ่งประเภทของอำนาจดุลพินิจ

คำนิยามอำนาจดุลพินิจนั้น มีนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยได้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย เช่น

รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ได้ให้ความหมายว่า “อำนาจดุลพินิจ หมายความว่า ในการกระทำทางปกครอง เช่น การออกคำสั่ง เมื่อผู้ออกคำสั่งได้ข้อเท็จจริงที่กฎหมายประสงค์แล้ว ผู้ออกคำสั่งมีอำนาจเลือกที่จะตัดสินใจแบบใดที่ตนเห็นว่าเหมาะสม ซึ่งกฎหมายจะกำหนดทางเลือกไว้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก อาจกำหนดทางเลือกไว้ไม่มากนัก เช่น 3 - 4 ทางเลือก ลักษณะที่สอง อาจกำหนดเปิดกว้างให้ใช้ดุลพินิจได้ตามความเหมาะสม แม้จะเป็นอำนาจดุลพินิจ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และเป็นไปโดยสุจริตทั้งต้องไม่เลือกปฏิบัติ” (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2564)

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมายว่า “อำนาจดุลพินิจ หมายถึง ความสามารถในการที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายหรืออำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นแล้ว ตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร” (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540)

ดร. ฤทัย หงส์ศิริ ให้ความหมายว่า “ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หมายถึง การที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือกระทำการไปในทางใดทางหนึ่งในกรณีที่กฎหมายให้ทางเลือกหลายทาง และหากเลือกกระทำการไปในทางใดทางหนึ่งโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้ว ก็ล้วนเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้ากฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีทางเลือกที่ชอบด้วยกฎหมายเพียงทางเดียว ย่อมถือไม่ได้ว่าฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ แต่เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้” (ฤทัย หงส์ศิริ, 2547)



การแบ่งประเภทของอำนาจดุลพินิจ การพิจารณาประเภทของดุลพินิจที่พิจารณาว่า ดุลพินิจนั้นอยู่ในส่วนองค์ประกอบของกฎหมายหรืออยู่ในส่วนผลของกฎหมาย การพิจารณาว่า ดุลพินิจนั้นอยู่ในส่วนองค์ประกอบของกฎหมายหรืออยู่ในส่วนผลของกฎหมายอาจแยกดุลพินิจได้ดังนี้ (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2562)

ดุลพินิจในการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง (ดุลพินิจวินิจฉัย) การวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงในเรื่องที่จะกระทำการตามที่ตรวจสอบและรับฟังเป็นยุติแล้ว เป็นข้อเท็จจริงประเภทเดียวกันกับข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจกระทำการตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ฝ่ายปกครองอาจมีดุลพินิจหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของถ้อยคำที่กฎหมายใช้ในการกำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจกระทำการว่ามีลักษณะอย่างไร

ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะกระทำการหรือไม่และหรือกระทำการอย่างไร (ดุลพินิจตัดสินใจ) ดุลพินิจในส่วนนี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง คือ การตัดสินใจว่าจะกระทำการหรือไม่ และในกรณีที่จะกระทำการ จะกระทำการอย่างไร โดยในขั้นตอนนี้ ฝ่ายปกครองอาจมีหรือไม่มีดุลพินิจก็ได้เช่นกัน ขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายบัญญัติไว้อย่างไรเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากกฎหมายบัญญัติในทำนองว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นในกรณีเฉพาะเรื่องให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง กรณีนี้ฝ่ายปกครองย่อมไม่มีดุลพินิจ แต่หากกฎหมายบัญญัติไว้ในทำนองว่า ฝ่ายปกครองอาจกระทำการอย่างนั้นอย่างนี้ก็ได้ ฝ่ายปกครองย่อมมีดุลพินิจที่จะกระทำการหรือไม่ก็ได้ (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2562) เช่น ในการลงโทษข้าราชการที่ได้กระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดุลพินิจในการสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดเป็นต้น ซึ่งอำนาจดุลพินิจในส่วนนี้เรียกกันว่า ดุลพินิจตัดสินใจ

การควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยศาลปกครอง

องค์กรที่ได้รับการยอมรับในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด คือ องค์กรตุลาการ ซึ่งในปัจจุบัน คือ ศาลปกครอง โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้หลายประการ โดยได้บัญญัติถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งประการสุดท้ายว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ แต่ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กำหนดลักษณะของนิยามของคำว่า การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบไว้ กรณีจึงต้องศึกษาจากความเห็นของนักวิชาการโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

โดยมีนักวิชาการที่ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบไว้ดังต่อไปนี้

รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงโดยอาจลงโทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ ถ้าปรากฏว่า ข้าราชการรายหนึ่งถูกลงโทษลดขั้นเงินเดือน ซึ่งเป็นโทษที่สูงที่สุดในกรณีนี้ ทั้งที่ความผิดของข้าราชการดังกล่าวเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่ถึงขนาดหรือไม่ได้สัดส่วนกับการต้องรับโทษลดขั้นเงินเดือนเมื่อเทียบกับกรณีอื่น ๆ ที่เคยมีการกระทำผิดและมีการลงโทษกัน เช่นนี้ ถือว่าการสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (โภคิน พลกุล, 2544)

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิศวตพิชญ์ เห็นว่า ในการออกคำสั่งลงโทษข้าราชการทางวินัยโดยให้ไล่ออกจากราชการ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งอาจมีความมุ่งหมายได้สองประการ คือ ต้องการจะแก้ล้างข้าราชการผู้ถูกลงโทษให้เสียหาย และรักษาวินัยภายในหน่วยงานของรัฐที่ข้าราชการผู้นั้นอยู่ในสังกัด ความมุ่งหมายประการแรกไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ความมุ่งหมายประการที่สองชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในกรณีเช่นนี้ การวินิจฉัยว่ามีการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ ต้องพิจารณาว่า



ในระหว่างความมุ่งหมายที่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายและความมุ่งหมายที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ความมุ่งหมายใดเป็นความมุ่งหมายหลัก ความมุ่งหมายใดเป็นความมุ่งหมายรอง ถ้าความมุ่งหมายที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นความมุ่งหมายหลัก ก็ถือว่ามีการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (Abuse of Power) แต่ถ้าความมุ่งหมายที่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นความมุ่งหมายหลัก ก็ไม่อาจถือว่ามีการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบได้เลย (วรพจน์ วิศวกรรม, 2562)

ผลของการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษไล่พนักงานส่วนตำบลออกจากราชการ ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยไล่พนักงานส่วนตำบลออกจากราชการ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองย่อมมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผลการวิจัย

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาข้อมูลจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย รายงานการสัมมนาหรืออบรม เอกสารวิชาการส่วนบุคคล บทความ วารสาร ตำรับกฎหมาย และความเห็นของนักกฎหมายมหาชน ตลอดจนคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด การสืบค้นข้อมูลออนไลน์ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องพบว่า มีรายละเอียดจำแนกเป็นประเด็นที่สำคัญได้ดังนี้

ผลจากการศึกษาพบว่า เหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัยกรณีพนักงานส่วนตำบลกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่กำหนดไว้ตามข้อ 85 วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ประกอบด้วย ผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา รวมถึงประวัติการกระทำผิดวินัยว่าเป็นการกระทำผิดวินัยครั้งแรกหรือไม่ พนักงานส่วนตำบลมีอายุงานน้อยหรือขาดประสบการณ์ในงานที่ได้รับมอบหมาย สภาพการทำงานอันไม่ปกติสุขที่ส่งผลให้ข้าราชการไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างปกติ การกระทำที่เกิดขึ้นจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่พนักงานส่วนตำบลมิได้มีส่วนผิดในเรื่องนั้น แต่จำเป็นต้องกระทำเพื่อคุ้มครองความเป็นอยู่ของครอบครัว และการรับสารภาพความผิดด้วยตนเอง

กรณีที่ไม่ถือว่าเป็นเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัย เช่น การรับสารภาพความผิดด้วยตนเอง ลักษณะของการกระทำผิด

สำหรับหลักกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศส นั้น พบว่า โทษทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยสถานะของข้าราชการส่วนท้องถิ่น มาตรา 89 มีการกำหนดโทษทางวินัยไว้ 4 กลุ่ม 9 ประเภท คือ กลุ่มที่ 1 ได้แก่ การตักเตือน (Avertissement) การภาคทัณฑ์ (Blâme) การพักราชการชั่วคราวไม่เกินสามวัน (Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 3 jours) กลุ่มที่ 2 ได้แก่ การลดขั้นเงินเดือน (Abaissement d'échelon) การพักราชการชั่วคราวตั้งแต่ 4 วัน ถึง 15 วัน (Exclusion temporaire de fonctions de 4 à 15 jours) กลุ่มที่ 3 ได้แก่ การลดขั้นตำแหน่ง (Retrogradation) การพักราชการชั่วคราวตั้งแต่ 16 วัน ถึง 2 ปี (Exclusion temporaire de fonctions de 16 jours à 2 ans) และกลุ่มที่ 4 ได้แก่ การให้ออกจากราชการ (Mise à la retraite d'office) การไล่ออกจากราชการ (Révocation) แต่ไม่ปรากฏว่า มีการบัญญัติให้นำเหตุผลย้อนมาประกอบการพิจารณาโทษโดยตรงไว้ในรัฐบัญญัติลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยสถานะของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เหมือนดังเช่นข้อ 85 วรรค



หนึ่งของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 แต่อย่างไรก็ตาม แม้มีการนำเงื่อนไขที่องค์กรผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยจะต้องนำมาพิจารณาประกอบเพื่อให้โทษทางวินัยเหมาะสมกับความผิดทางวินัยที่ข้าราชการได้กระทำนั้น ซึ่งหลักประกันในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นอาจเทียบเคียงได้กับเหตุอันควรลดหย่อนโทษของประเทศไทย เช่น ระดับของตำแหน่ง (niveau hiérarchique) ที่ข้าราชการดำรงอยู่ หรือลักษณะเฉพาะของตำแหน่งหน้าที่ (la nature particulière des fonctions) หรือการกระทำความผิดทางวินัยนั้นก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อหน่วยงาน (porte la déconsidération sur le corps) มากน้อยเพียงใด หรือการกระทำความผิดทางวินัยมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาร่วมหรือไม่ รวมถึงคำตัดสินของศาลยุติธรรมต่อการกระทำความผิดทางวินัยเหล่านั้น หรือพฤติกรรมและการกระทำความผิดของข้าราชการที่เป็นเหตุให้ถูกลงโทษทางวินัย หรือความผิดทางวินัยและโทษทางวินัยในครั้งก่อน (ถ้ามี) หรือมีการกระทำความผิดทางวินัยในลักษณะเช่นเดียวกันซ้ำๆ หรือบ่อยครั้งหรือไม่ หรือความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือข้าราชการมีเหตุผลหรือมูลเหตุจูงใจด้านครอบครัวหรือสุขภาพหรือไม่ หรืออายุของข้าราชการผู้กระทำความผิด หรือการกระทำความผิดทางวินัยมีส่วนเกี่ยวข้องภาระงานที่ข้าราชการได้รับมากเกินไปหรือไม่ (lies à sa charge excessive de travail) หรือข้าราชการต้องรับผิดชอบงานใดๆ เพียงผู้เดียวหรือไม่ (assumer seul) หรือความตั้งใจในการปรับปรุงตัวพฤติกรรมของข้าราชการ (ภายหลังได้รับโทษทางวินัย) หรือในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่หลายคน (les faits répréhensifs sont imputables à plusieurs agents) ต้องพิจารณาถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละคน และการมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดที่แท้จริงของเจ้าหน้าที่เหล่านั้น (d'identifier la part de responsabilité de chacun pour infliger une sanction proper à chacun des auteurs tenant compte de leur réelle implication dans les actes fautifs) แล้วจึงค่อยกำหนดโทษแก่เจ้าหน้าที่แต่ละคน

ส่วนหลักกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำความผิดวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่า มาตรการทางวินัยสำหรับข้าราชการที่ยังประจำการอยู่ ได้แก่ (1) ภาคทัณฑ์ (Verweis) (2) ปรับเงิน (Geldbuße) (3) ตัดเงินเดือน (Kürzung der Dienstbezüge) (4) ลดตำแหน่ง (Zurückstufung) และ (5) ไล่ออกจากความเป็นข้าราชการ (Entfernung aus dem Beamtenverhältnis) จากการค้นคว้าไม่ปรากฏว่า มีการบัญญัติให้นำเหตุผลหย่อนมาประกอบการพิจารณาโทษโดยตรงไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยวินัยเจ้าหน้าที่ทางการของฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์ (BDG) เหมือนดังเช่นข้อ 85 วรรคหนึ่งของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 แต่อย่างไรก็ตาม แต่จากการค้นคว้าพบว่า เหตุลดหย่อนโทษหรือเหตุงดโทษที่อาจนำมาพิจารณาประกอบการกำหนดโทษแบ่งออกเป็น 3 เหตุ คือ เหตุภายนอก เหตุเกี่ยวกับผู้กระทำ และความประพฤติที่ปรากฏหลังการกระทำ

สำหรับกรณีที่พนักงานส่วนตำบลกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและถูกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ หากมีเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัย ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดระดับโทษทางวินัยโดยนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการควบคุมการใช้ดุลพินิจได้หรือไม่ อย่างไร นั้น

ผลการศึกษาพบว่า การควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจตัดสินใจในการกำหนดโทษทางวินัยของศาลปกครองแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง ศาลปกครองจำกัดอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ โดยไม่เข้าไปวินิจฉัยการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย และไม่นำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการควบคุมการใช้ดุลพินิจ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ ทั้งนี้ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อบ. 193/2565 และคดีหมายเลขแดงที่ อ. 59/2568 แนวทางที่สอง ศาลปกครองใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการ



กำหนดโทษทางวินัย โดยนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการควบคุมการใช้ดุลพินิจได้ ทั้งนี้ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1028/2558 และคดีหมายเลขแดงที่ อ.1458-1459/2558

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Justice) ผลจากการศึกษาพบว่า เหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัยกรณีพนักงานส่วนตำบลกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่กำหนดไว้ตามข้อ 85 วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ประกอบด้วยพฤติการณ์ของผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้เป็น 2 ประการ ดังนี้

(1) เหตุจากมูลความผิดที่ถูกกล่าวหา หมายถึง พิจารณาจากรายละเอียดของความผิดแต่ละประเภท เช่น ความผิดฐานทุจริต ประพฤติชั่ว หรือพิจารณาจากองค์ประกอบความผิด เช่น เจตนา ความร้ายแรง หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อราชการ หรือความผิดมีลักษณะเกิดจากความประมาทเลินเล่อโดยไม่มีเจตนาทุจริต

(2) พฤติการณ์และพฤติกรรมของผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หมายถึง คุณความดี ประวัติการทำงานที่ผ่านมา ไม่มีประวัติการกระทำผิดมาก่อน หรือไม่มีพฤติกรรมเชิงลบต่อองค์กรมาก่อน หรือทำที่ของผู้กระทำหลังเกิดเหตุ เช่น ความสำนึกผิด การแก้ไขผลเสียหายหลังจากที่ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง การชดเชยความเสียหาย หรือให้ความร่วมมือในการสอบสวน และข้อเท็จจริงอื่นที่สะท้อนความเหมาะสมในการลดหย่อนโทษ

สำหรับการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยโดยศาลปกครอง กรณีนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการควบคุมการใช้ดุลพินิจ ผลจากการศึกษาพบว่า ในกรณีที่พนักงานส่วนตำบลกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถูกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ หากมีเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัย ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดระดับโทษทางวินัยโดยนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการควบคุมการใช้ดุลพินิจได้หรือไม่ อย่างไร นั้น ผลการศึกษาพบว่า มีความเห็นแตกต่างกันสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ศาลปกครองไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดระดับโทษทางวินัยโดยนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการควบคุมการใช้ดุลพินิจได้ แต่มีข้อยกเว้น หากความปรากฏชัดเจนว่าผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม และส่วนที่สอง ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดระดับโทษทางวินัยโดยนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการควบคุมการใช้ดุลพินิจได้ แต่ศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบอยู่เฉพาะในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจเท่านั้น ผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นและข้อเสนอแนะว่า การใช้ดุลพินิจในการกำหนดระดับโทษทางวินัยเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา หากยังไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติเกี่ยวกับเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจจำกัดในการวินิจฉัยว่า ผู้กระทำมีคุณความดีหรือไม่ ซึ่งแตกต่างจากศาลยุติธรรมที่บัญญัติเหตุบรรเทาโทษไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยบัญญัติเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัยไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร หากมีการบัญญัติเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัยไว้กฎหมายสารบัญญัติแล้ว ศาลปกครองย่อมมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาได้

ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาในประเด็นเกี่ยวกับเหตุอันควรลดหย่อนโทษกรณีพนักงานส่วนตำบลทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยโดยศาลปกครอง กรณีนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการควบคุมการใช้ดุลพินิจ จึงเห็นได้ว่า เหตุอันควรลดหย่อนกรณีพนักงาน



ส่วนตำบลกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไม่ได้มีการกำหนดโดยชัดแจ้งไว้ในประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 และการควบคุม ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยโดยศาลปกครอง กรณีนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษ มาประกอบการควบคุมการใช้ดุลพินิจยังไม่มี ความชัดเจน จึงมีข้อเสนอแนะโดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยและการนำเหตุอันควรลดหย่อน มาประกอบการพิจารณาโทษ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ข้อ 85 ไว้ดังนี้ ประกาศ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการ ทางวินัย พ.ศ. 2558 (เดิม) ข้อ 85 ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งตามข้อ 26 วรรคหก หรือนายกองค การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี เห็นว่าพนักงานส่วนตำบลผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ให้นายกองการบริหารส่วนตำบลเสนอคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเพื่อส่งเรื่องให้ คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการซึ่งผู้นั้นสังกัดอยู่พิจารณาทำความเห็น เสนอ ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลงโทษต่ำกว่าปลดออก จากระาชการ และเมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีมติเป็นประการใด ให้นายกองการบริหารส่วนตำบล ส่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นผู้ใดถูกลงโทษปลดออกตามข้อนี้ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออก จากระาชการ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 (ที่เสนอให้แก้ไขใหม่) ข้อ 85 ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้ง ตามข้อ 26 วรรคหก หรือนายกองการบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี เห็นว่าพนักงานส่วนตำบลผู้ใดกระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ให้นายกองการบริหารส่วนตำบลเสนอคณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบลเพื่อส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ ซึ่งผู้นั้นสังกัดอยู่พิจารณาทำความเห็นเสนอ ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลงโทษต่ำกว่าปลดออกจากระาชการ และเมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีมติเป็นประการใด ให้นายกองการบริหารส่วนตำบลส่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น เหตุอันควรลดหย่อน ได้แก่ มีคุณงามความดีทำ คุณประโยชน์ให้กับราชการ ลักษณะเฉพาะของตำแหน่งหน้าที่และภาระงาน ไม่เคยกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงมาก่อน ถูกข่มเหงอย่างร้ายแรงด้วยเหตุอันไม่เป็นธรรม ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวเหตุอันมีลักษณะเฉพาะตัว เหตุเบื้องหลัง การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง การรับสารภาพด้วยตนเองทำให้การค้นหาคำความจริงเป็นไปโดยง่าย หรือการให้ ความร่วมมือในการสอบสวน การแก้ไขผลเสียหายหลังจากที่ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือพนักงานส่วนตำบล ได้แสดงหรือบอกความผิดของตนต่อคณะกรรมการสอบสวน หรือเหตุอื่น ๆ ที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน ผู้ใดถูกลงโทษ ปลดออกตามข้อนี้ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากระาชการเหตุผลที่ผู้วิจัยได้เสนอเห็นควร แก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ข้อ 85 วรรคสอง ให้มีการระบุเหตุอันควรลดหย่อนไว้ เนื่องจากเหตุอันควร ลดหย่อนกรณีพนักงานส่วนตำบลกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไม่ได้มีการกำหนดโดยชัดแจ้งไว้ในประกาศ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการ ทางวินัย พ.ศ. 2558 การนำเหตุอันควรลดหย่อนประการใดๆ มาประกอบการพิจารณาโทษแก่พนักงานส่วนตำบล ที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจึงขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจโดยอิสระของนายกองการบริหารส่วนตำบล หรือ



คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการลงโทษทางวินัย และเมื่อประกาศฉบับดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดเหตุอันควรลดหย่อนไว้โดยชัดแจ้ง อันมีผลทำให้ศาลปกครองไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในกรณีดังกล่าว ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ข้อ 85 วรรคสอง ให้มีการระบุเหตุอันควรลดหย่อนไว้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการปรับใช้กฎหมายให้เหมาะสม โดยมีหลักเกณฑ์ของกฎหมายเป็นเครื่องช่วยวางกรอบที่เหมาะสม อันจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอย่างมีเหตุผลอันสมควร และเพื่อให้ศาลปกครองมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลได้นำเหตุอันควรลดหย่อนตามข้อ 85 วรรคสอง มาประกอบการพิจารณาลดโทษหรือไม่

2. เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยโดยศาลปกครอง กรณีนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการควบคุมการใช้ดุลพินิจ ศาลปกครองโดยสำนักงานศาลปกครองน่าจะจัดให้มีการสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นของตุลาการศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการศาลปกครองชั้นต้นในเรื่องการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยโดยศาลปกครอง กรณีนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการควบคุมการใช้ดุลพินิจ ทั้งนี้ เพื่อหาหลักเกณฑ์และแนวทางในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย กรณีนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการควบคุมการใช้ดุลพินิจ ทั้งนี้ เพื่อหลักในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่ฝ่ายปกครอง และเพื่อเป็นคู่มือในการปฏิบัติงานของตุลาการศาลปกครองและพนักงานคดีปกครอง เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการทำงานต่อไป

3. ในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย โดยนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการควบคุมการใช้ดุลพินิจนั้น ศาลปกครองน่าจะให้เหตุผลไว้ในคำวินิจฉัยให้ชัดเจนว่า เหตุอันควรลดหย่อนกรณีมีคุณความดีมาก่อนนั้น มีขอบเขตต่อการพิจารณากำหนดโทษทางวินัยมากน้อยเพียงใด เช่น สัดส่วนของความดีที่ได้กระทำมากับความร้ายแรงของการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องมีความสัมพันธ์กันหรือไม่ ซึ่งที่ผ่านมาศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีแนวคำวินิจฉัยในคดีวินัยข้าราชการตำรวจ โดยศาลปกครองได้พิจารณาระหว่างความร้ายแรงของการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือ การนำอาวุธปืนของทางราชการไปจำหน่ายเพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่ายในครอบครัว กับเหตุอันควรลดหย่อน คือ เหตุเบี่ยงหลังการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีทั้งหกซึ่งเป็นตำรวจชั้นผู้น้อยมีรายได้ต่ำ มีภาระค่าใช้จ่ายมาก การนำอาวุธปืนของทางราชการไปจำหน่ายเพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่ายในครอบครัว สัดส่วนของความร้ายแรงของการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจึงมีความสัมพันธ์กันกับเหตุอันควรลดหย่อน ศาลปกครองสูงสุดจึงวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหกควรได้รับการลดหย่อนโทษจากระดับโทษไล่ออกเป็นปลดออกจากราชการ แต่ปัจจัยดังกล่าวมักจะไม่ได้ออกหักหักขึ้นมาเป็นเหตุลดหย่อนมากนัก หากศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยและพัฒนาหลักการดังกล่าวให้ชัดเจนแล้วจะทำให้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่ฝ่ายปกครองต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงมหาดไทย. (2545). **คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545.**

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2564). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 30). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.



- พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์. (2559). **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นิติกร ชัยวิเศษ. (2566) **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายวินัยข้าราชการ** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- โกศล พลกุล. (2544). **สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง.
- ฤทัย หงส์สิริ. (2547). **คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). **รวมกฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : ประกายพริ้ง
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2562). **ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- _____. (2534) การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ. นิตยสารบทบัญญัติ. เล่มที่ 47 ตอน 1
- วิชญ์ วรวิญญู และคณะ. (2547). **รายงานการวิจัยคดีปกครองเกี่ยวกับดุลพินิจของฝ่ายปกครอง**. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- ศาลปกครอง. (2556). **คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.807 - 809/2556, อ.33/2557 (ที่ประชุมใหญ่), อ. 576/2559, อ. 723/2559, อ.1183/2559, อ. 384/2560, อบ. 293/2566**. <http://admfts.admincourt.go.th/JudgePrivate/AdvanceFromDB.aspx>
- ศาลปกครอง. (2565). **คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 193/2565**. <http://admfts.admincourt.go.th/JudgePrivate/AdvanceFromDB.aspx>

