

การดำเนินการทางวินัย และการร้องทุกข์

ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

**The Disciplinary Procedure and the Complaint Against
the Chief District and Leader of the Village**

วีระศักดิ์ เชาว์เลขา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2548

ISBN 974-671-402-3

การดำเนินการทางวินัยและการร้องทุกข์
ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

วีระศักดิ์ เข้าวัด

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2549

ISBN 974-671-402-3

**The Disciplinary Procedure and the Complaint Against
the Chief District and Leader of the Village**

Weerasak Chaolakha

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2006

ISBN 974-671-402-3

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ ลุล่วง ไปได้ก็โดยได้รับความกรุณาและความอนุเคราะห์จากบุคคลหลายท่าน ผู้เขียนขอโน้มระลึกถึงความกรุณาและความอนุเคราะห์ของท่านเหล่านี้ไว้ตลอดไป และขออุทิศให้แก่คุณพ่อบุญศรี เชาว์เลขาซึ่งได้ถึงแก่กรรมไปแล้ว

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี และรองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ใสสารวาท ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยได้ให้คำแนะนำ และตรวจสอบวิทยานิพนธ์ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง และขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ ศาสตราจารย์ ดร.วารี นาสกุล และท่านพิระศักดิ์ หินเมืองเก่า รองผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยได้ให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์เป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ผู้เขียนยังขอกราบขอบพระคุณคุณทรงวุฒิ โสมวิภาต คุณสมชาย วุฒิชัยกุล นิตินกร 7 ว ส่วนบริหารงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง คุณบวรศักดิ์ วานิช นิตินกร 8 ว กลุ่มงานวินัย กองการเจ้าหน้าที่ กรมการปกครอง ที่ได้ให้ความรู้ คำแนะนำ และจัดหาเอกสารที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ท้ายที่สุดนี้ขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อบุญศรี คุณแม่ชมภู เชาว์เลขา ที่ได้ให้ความรักและกำลังใจแก่ผู้เขียนในการศึกษาตลอดมาจนประสบความสำเร็จ และขอขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับคุณพรทิพย์ พงษ์สถิตย์ ซึ่งเป็นผู้จุดประกายในการศึกษา เป็นผู้ช่วยเหลือในทุกอย่างและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดการศึกษา รวมทั้งขอขอบพระคุณคุณนันทวัน จิระณะ เจ้าหน้าที่โครงการศึกษาปริญญาโทที่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่นักศึกษาปริญญาโททุกคนเป็นอย่างดีไว้ ณ ที่นี้ด้วย

วีระศักดิ์ เชาว์เลขา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	8
1.5 วิธีการศึกษา.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ การอุทธรณ์...	10
2.1 หลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์.....	10
2.2 ข้อความคิดว่าด้วยวินัย.....	11
2.3 หลักประกันเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย.....	20
2.3.1 การร้องทุกข์.....	20
2.3.2 การอุทธรณ์.....	24
2.4 หลักการวินิจฉัยคำร้องทุกข์ คำอุทธรณ์.....	29
2.4.1 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ.....	29
2.4.2 หลักความยุติธรรม.....	32
2.5 หลักกระบวนการพิจารณาคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของ ประเทศฝรั่งเศส.....	34
2.6 หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม.....	39
3. การดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน...	42
3.1 การดำเนินการทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....	42
3.1.1 การสืบสวนทางวินัย.....	42

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
3.1.2 การตั้งเรื่องกล่าวหา.....	45
3.1.3 การสอบสวนวินัย.....	47
3.1.4 การสั่งพักหน้าที่.....	51
3.1.5 การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ.....	52
3.1.6 การลงโทษ.....	54
3.2 การร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....	58
3.3 การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน.....	63
3.4 การร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเปรียบเทียบกับ การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน.....	72
4. บทวิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพปัญหาในการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแนวทางในการแก้ไขปัญหา.....	75
4.1 ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแนวทางแก้ไขปัญหา... 76	76
4.1.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมาย.....	76
4.1.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของตัวบทบัญญัติของกฎหมาย.....	78
4.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ.....	79
4.1.4 แนวทางในการแก้ไขปัญหา.....	83
4.2 ปัญหาในเรื่องการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแนวทางในการแก้ไขปัญหา.....	88
4.2.1 ปัญหาการใช้คำว่า การร้องทุกข์ ในการร้องขอความเป็นธรรมของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัย.....	88
4.2.2 ปัญหาในเรื่องสิทธิในการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....	90
4.2.3 ปัญหากำหนดเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....	91
4.2.4 ปัญหากระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....	92
4.2.5 แนวทางในการแก้ไขปัญหา.....	93
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	97
5.1 บทสรุป.....	97
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	100

สารบัญ(ต่อ)

หน้า

บรรณานุกรม.....	102
ภาคผนวก.....	107
ประวัติผู้เขียน.....	117

DRPU

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การดำเนินการทางวินัยและการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
ชื่อผู้เขียน	วีระศักดิ์ เชาว์เลขา
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผศ.ดร.พรชัย เลื่อนนวิ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	รศ.ดร.พูนศักดิ์ ไวสารว
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2548

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่มิใช่ข้าราชการพลเรือน การนำบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัยมาบังคับใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็เพื่อให้สามารถบังคับบัญชา กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยวินัยของบุคคลถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญเป็นอันมากต่อ รัฐบาลในการบริหารงานประเทศ และเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างความสำเร็จให้แก่บุคคล สังคม และ ประเทศชาติ ทำให้ประเทศชาติเกิดความสงบสุข เรียบร้อยและเจริญก้าวหน้า ซึ่งตามมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 บัญญัติไว้ว่าวินัยและโทษทางวินัย ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 โดยอนุโลม ทั้งนี้ บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัยมีปัญหาหลายการคือ ปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมาย ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมาย และปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติไม่มีผลในทางปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหาต่อผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวน ในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถูกลงโทษทางวินัย เพราะการกระทำผิด วินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บางครั้งควรเป็นความผิดในเรื่องเดียว ฐานความผิดเดียว แต่เนื่องจาก ความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัย จึงมีการปรับฐานความผิดว่าเป็นความผิดหลายมาตรา ซึ่งจะทำได้ลุลพินิจในการพิจารณาระดับโทษสูงกว่าที่ควรจะได้รับ นอกจากนี้หลักประกันความ เป็นธรรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัยคือเรื่องการร้องทุกข์ เมื่อเปรียบเทียบกับ หลักประกันความเป็นธรรมของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย คือการอุทธรณ์ พบว่ามี หลักประกันความเป็นธรรมน้อยกว่าในเรื่องสิทธิในการร้องทุกข์ สิทธิของผู้ร้องทุกข์ กำหนดเวลาใน การยื่นคำร้องทุกข์และกระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ จึงต้องมีการศึกษาถึงปัญหาเหล่านี้เพื่อหา แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร ในแง่การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายโดยทำการศึกษาวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจากการวิจัยเห็นว่าโดยที่สถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน จึงควรมีการบัญญัติข้อกำหนดว่าด้วยเรื่องวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นเอง โดยกำหนดเป็นหมวดหนึ่งในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ทั้งนี้ โดยพิจารณาเทียบเคียงกับบทบัญญัติในเรื่องวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของกฎหมายข้าราชการพลเรือน แต่ให้ยุบรวมบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมายซ้ำซ้อนเป็นมาตราเดียวกัน บทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจนก็แก้ไขให้มีความชัดเจนแน่นอน และยกเลิกบทบัญญัติที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ สำหรับการร้องขอความเป็นธรรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกลงโทษทางวินัย ก็ให้ใช้คำว่า การอุทธรณ์ แทนการร้องทุกข์ เพื่อให้สอดคล้องกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 กำหนดสิทธิของผู้ร้องทุกข์ไว้ให้ชัดเจน กำหนดเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์จากเดิม 15 วัน ขยายเป็น 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งลงโทษ และการพิจารณาคำร้องทุกข์ก็กำหนดเป็นรูปแบบคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปตามหลักความยุติธรรม คือความถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย ความถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง ความเท่าเทียมกัน ไม่มีอภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษแก่บุคคลใด และความรวดเร็วในการทำให้เกิดความถูกต้อง มากที่สุด

Thesis Title	The Disciplinary Procedure and the Complaint Against the Chief District and Leader of the Village
Author	Weerasak Chaolakha
Thesis Advisor	Assist. Prof. Dr. Pornchai Luernshavee
Co-Thesis Advisor	Asso. Prof. Dr. Poonsak Vaisumruaj
Department	Law
Academic Year	2005

ABSTRACT

This research has an aim to analyse any problems concerning with disciplinary and complaining action by the Chief District and Leader of the Village who are considered as a government officer but not a civil servant. To potentially command the Chief District and Leader of the Village, it is essential to apply the provision relating with the disciplinary procedure to them. The discipline of person is important to the state administration and a key factor in making a success to people, society and nation. This leads the nation to be peaceful, well – mannered and prosperous. According to article 61 bis of the Provincial Administration Act B.E. 2457, it stipulates that the discipline and disciplinary punishment of the Chief District and Leader of the Village shall be subject to the Civil Service Act B.E. 2535 mutatis mutandis. However the provision relating to the discipline has many problems : - the overlap of provision, the indistinctive provision and ineffective application of provision which the commanders or investigating committee face with problems in applying facts to provision and which it causes unfairness to the Chief District and Leader of the Village Who are taken in disciplinary action. As overlapping of disciplinary provision, when they commit only one offence, such offence shall be applied to many articles. The discretion in taking disciplinary penalty is higher than it should be. Moreover, the surety of fairness for the Chief District and Leader of the Village taken disciplinary action is to complain, while the surety for civil servant taken disciplinary action is to appeal. It is found that the surety of fairness is less in term of a right of complaining and complainant, duration of complaint filing and complaining proceedings. Therefore, it is necessary to study these problems in order to find solutions for them.

This research is a documentary study in term of analysing the legal problems by studying laws, rules, regulations and commanding letters relating to the disciplinary action and complaint of the Chief District and Leader of the Village. From this research, the status of the Chief District and Leader of the Village who derive from the election is not a civil servant. Therefore, it should impose one provision concerning with the discipline of the Chief District and Leader of the Village on the Provincial Administration B.E. 2457. Comparing the provision of discipline relating to the disciplinary keeping and disciplinary proceedings on the Civil Service Act, it should merge all provisions which have same proposal and aim together. It should amend any provisions to be distinct and cancel any ineffectively practised provisions. To ask for fairness by the Chief District and Leader of the Village, who are punished in discipline, the word of “complaining” should be replaced by the word of “appealing” in order to be consistent with the provision of appealing the disciplinary action of the Civil servant on the Civil Service Act B.E. 2535. It should stipulate the right of complainant to be distinctive and extend the duration of filing the complaint from 15 days to 30 days as from the date of knowing the punishment order. In consideration of complaint, the committce should be set up for taking disciplinary action of the Chief District and Leader of the Village in accordance with the surety of fairness that is a righteousness of legislation, a de facto righteousness, equality without privilege and fastness with the most righteousness.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้นำตามธรรมชาติของการรวมกลุ่มสังคม และเป็นผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้ง จึงมีความใกล้ชิดกับราษฎรในพื้นที่ และเป็นกลไกประสานสนับสนุนการทำงานของทุกหน่วยงานของรัฐ¹ โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงอยู่ใน 2 สถานะคือ สถานะหนึ่งเป็นตัวแทนของราษฎร โดยได้รับการเลือกจากราษฎรในตำบลหรือหมู่บ้านโดยตรง กับอีกสถานะหนึ่งเป็นตัวแทนของทางราชการ หรือรัฐ โดยได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด² และมีสถานภาพเป็นกึ่งนักการเมืองหรือ กึ่งผู้แทน³ แต่การที่ทำให้มองได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของทางราชการมากกว่าที่ เป็นตัวแทนของราษฎร ก็คือการทำหน้าที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนเกี่ยวกับวินัย และโทษทางวินัย มาบังคับใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยอนุโลม ทั้งนี้ วินัย ถือได้ว่ามีความสำคัญเป็น อันมากต่อรัฐบาลในการบริหารงานประเทศ และเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างความสำเร็จให้แก่บุคคล สังคม และประเทศชาติ ทำให้ประเทศชาติเกิดความสงบสุขเรียบร้อยและความเจริญก้าวหน้า แต่โดย หลักการแล้วฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หาใช่เป็นข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 แต่อย่างใดไม่ เพราะมิได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือน ในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน และไม่มีมาตราใดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ.2535 รับรองไว้ แม้จะมีเงินจ่ายให้รายเดือนแต่ก็หาใช่เงินงบประมาณหมวดเงินเดือน ไม่ คงเป็นเงินงบประมาณหมวดค่าตอบแทนตำแหน่งตามอัตราที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจุลจอมเกล้า รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตน โกสินทร์ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทยครั้งสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวกับการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนั้น ได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นปกครอง หมู่บ้านและตำบลเป็นครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปีพุทธศักราช 2435 ทั้งนี้ เพื่อศึกษาปัญหาและหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลใหม่นี้มี

¹ประมวล รุจนเสรี. (2541). นายอำเภอในฝัน. หน้า 3-9.

²พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457. (2457,17 กรกฎาคม). มาตรา 13,30.

³โกกิน พลกุล และคณะ. (2538). แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (รายงานการวิจัย). หน้า 424.

ลักษณะแตกต่างจากเดิมหลายประการ โดยเฉพาะในด้านกระบวนการที่ปรากฏในเนื้อหาของหมายของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ครั้งยังเป็นหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ ผู้ได้รับมอบหมายให้ทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำหนด ความว่า

“ในขั้นต้นทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อน เสร็จแล้วจึงลงมือจัดการตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำหนด ต่อไป คือไปจัดรวมครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้เคียงติดต่อกันราว 10 เจ้าของ เจ้าของหนึ่งจะมีเรือนกี่หลังก็ตามรวมเข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมกันในวัด พร้อมด้วยราษฎรอื่นๆ เมื่อถามทราบว่าใครผู้ใดเป็นเจ้าบ้านแล้วก็ให้มาร่วมกันขอให้เลือกกันในหมู่ของเขาที่มาประชุมว่าควรจะให้ใครเป็น “ผู้ใหญ่” ตั้งเขตดูแลตริกรองกันมาก ชุบชิบปรึกษาหารือกันเห็นจะเป็นด้วยเรื่องเกรงใจกัน แต่ในที่สุดก็ได้ความเห็น โดยมากกว่าใครในพวกของเขาที่มาประชุม นั้น ควรจะเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้ จนกว่าจะได้มีหมายตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการ

เมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในที่นั้น เชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าให้เลือกตั้งไว้แล้วมาประชุมพร้อมกัน แล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่นักหนึ่งในหมู่ของเขาว่าใครจะควรได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาพร้อมกันเห็นควรผู้ใดแล้วข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้เขาเป็นกำนันตำบลนั้น แล้วข้าพระพุทธเจ้าไปทำอย่างเดียวกันต่อไปทุกตำบล ตำบลใดที่ข้าพระพุทธเจ้าไปจัดตั้งกำนันในวันแรกในวัดใด ข้าพระพุทธเจ้าอาราธนาพระภิกษุในวัดนั้นมาประชุมอยู่ด้วย พอใครได้รับเลือกตั้งแล้วก็นิมนต์ให้สวดชยันโตให้พร”

นอกจากทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้วยังมีการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยดูสภาพท้องที่และความเป็นอยู่ทั่วไปของประชาชน โดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสนาบดีคนแรกของกระทรวงมหาดไทย ได้เสด็จออกตรวจราชการตามหัวเมืองต่างๆ และยังทรงมอบหมายให้หลวงเทศาภิตรวิจารณ์เดินทางไปดูงานการปกครองของประเทศพม่าและมลายู หลังจากนั้นได้จัดประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อปรึกษาความเห็นและรับฟังข้อเท็จจริงของแต่ละท้องที่ เมื่อปรากฏว่าโครงการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ประสบผลสำเร็จด้วยดี จึงได้วางรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านตำบลเรียกว่า “การปกครองท้องที่” อย่างเป็นทางการขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองประเทศ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ โดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมา⁴ นับว่า

⁴ กองบรรณาธิการวารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน. (2544, สิงหาคม). 109 ปี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน. หน้า 16-17.

เป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้มีการจัดรูปการปกครองท้องถิ่น อันเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่รัฐใช้วิธีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระดับหมู่บ้านและตำบล จากบุคคลที่ราษฎรเลือกขึ้นมา⁵

หลังจากที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ.116 มาเป็นเวลานานประมาณ 17 ปี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงได้ให้ประกาศยกเลิก และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทน และถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน สืบมาจนทุกวันนี้ ต่อมาเมื่อประเทศไทยมีการจัดระบบ และปรับปรุงการบริหารราชการและระบบการบริหารงานบุคคล โดยมีการจัดตั้งส่วนราชการเป็นกระทรวง และแยกข้าราชการทหารออกจากข้าราชการพลเรือน ก็ได้มีการวางรากฐานระบบการบริหารงานบุคคลในส่วนของข้าราชการพลเรือน ให้มีความมั่นคง และมีมาตรฐานยิ่งขึ้น โดยมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว(รัชกาลที่ 7) ด้วยทรงเห็นว่าก่อนหน้านั้นการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนยังขาดระเบียบบรรทัดฐานให้ปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรับบุคคลเข้ารับราชการ การรับเงินเดือน วินัย การลงโทษ การออกจากราชการ แต่ละกระทรวงต่างปฏิบัติตามระเบียบหรือประเพณีของส่วนราชการของตน ขาดกฎเกณฑ์กลางที่ควรกำหนดให้มีขึ้น ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดขึ้นเพื่อสนองพระราชดำริ 4 ประการ คือ

1. ให้ข้าราชการพลเรือนทั้งหมดอยู่ภายใต้ระบบเดียวกันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 ยกเว้นข้าราชการตุลาการซึ่งมีระเบียบแยกออกเป็นพิเศษอีกส่วนหนึ่ง
2. ให้มีการเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ โดยเสมอภาคและยุติธรรม
3. ให้การรับราชการของข้าราชการพลเรือนเป็นอาชีพ โดยให้รับเงินเดือนตลอดระยะเวลาที่รับราชการอยู่ มีการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น มีการให้รับบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากราชการแล้วเพื่อความมั่นคงในอาชีพ
4. ให้ข้าราชการพลเรือนมีวินัย โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยและการลงโทษไว้หลายมาตรา⁶

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 มาจากการเลือกของราษฎร โดยวิธีเลือกจะกระทำโดยลับหรือเปิดเผยก็ได้ อยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี

⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2538). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1. หน้า 94.

⁶ สำนักงาน ก.พ. (2546). การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รายงานการวิจัย). หน้า 2-3.

นับแต่วันที่ราษฎรเลือก⁷ อำนาจหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 สามารถจำแนกได้ดังนี้ (1) การใช้อำนาจหน้าที่ปกครองราษฎร (2) การรายงานต่อทางราชการ (3) การจัดทำทะเบียน (4) กิจการสาธารณประโยชน์ (5) การฝึกหัดอบรมให้ราษฎรรู้จักกระทำการในเวลารบ (6) การบำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร (7) การป้องกันโรคติดต่อ (8) การจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย (9) การที่เกี่ยวกับความอาญา และยังมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายอื่นอีก เช่น ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนสัตว์พาหนะ ทะเบียนอาวุธปืน การรับราชการทหาร การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นต้น หมู่บ้านหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ทำหน้าที่ปกครองราษฎรในเขตหมู่บ้าน มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้าน โดยผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมี 2 ประเภท คือ 1. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองมีหมู่บ้านละ 2 คน 2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ หมู่บ้านใดจะมีได้ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มาจากการที่ผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องที่ ร่วมกันพิจารณาคัดเลือก อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี สำหรับตำบลมีกำนันคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองและรับผิดชอบในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกหมู่บ้านทั่วทั้งตำบล มีแพทย์ประจำตำบลจำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการที่กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ประชุมพร้อมกันเลือกบุคคลที่มีความรู้ในวิชาแพทย์แผนปัจจุบันหรือแผนโบราณ เป็นผู้ช่วยเหลือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คิดอ่านและจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ป้องกันและตรวจตราความเจ็บไข้ได้ป่วยที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้น ตลอดจนรายงานโรคระบาดร้ายแรงแก่กำนันและนายอำเภอท้องที่ กับมีสารวัตรกำนัน จำนวน 2 คน ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยของกำนัน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรกำนันนั้นแล้วแต่กำนันจะร้องขอให้เป็น ปัจจุบันมีตำบล จำนวน 7,255 แห่ง(ไม่รวมเขตเทศบาล) หมู่บ้าน จำนวน 74,435 แห่ง มีกำนัน จำนวน 7,077 คน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 68,185 คน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง จำนวน 150,524 คน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ จำนวน 40,981 คน แพทย์ประจำตำบล จำนวน 7,077 คน สารวัตรกำนัน จำนวน 14,154 คน รวมทั้งหมด 287,998 คน (ข้อมูลจากส่วนบริหารงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง ณ วันที่ 31 มีนาคม 2548)

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นผู้เชื่อมประสานนโยบายของรัฐบาลกับความต้องการของราษฎร ส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ นำความเดือดร้อนหรือความทุกข์ของราษฎรประสานขอรับความช่วยเหลือ

⁷ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457. เล่มเดิม. มาตรา 13,30.

สนับสนุน จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชน⁸ โดยบทบาทในเรื่องนี้ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลมีผู้บังคับบัญชาคือ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงได้มีการบัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัยและโทษทางวินัย ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วย เพื่อให้สามารถบังคับบัญชากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยได้มีการบัญญัติเพิ่มในเรื่องวินัยและโทษทางวินัย ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2486 บัญญัติเพิ่มเป็นมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยกำหนดว่า วินัยและโทษทางวินัย ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยอนุโลม ปัจจุบันวินัยและโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 เมื่อวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติดังกล่าวพบว่ามีปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข กล่าวคือ ปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมาย ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมาย และปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติไม่มีผลในทางปฏิบัติ⁹ ถือได้ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง ที่ต้องมีลักษณะแน่นอนและชัดเจน และไม่เกินไปตามแนวคิดการปฏิรูปราชการ ในเรื่องหลักโปร่งใสที่มีหลักการว่ากฎหมายว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย จะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยถ้อยคำที่ชัดเจนและไม่คลุมเครือ

นอกจากนี้หลักประกันเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยที่ถือว่าเป็นหลักประกันทางกฎหมาย เพื่อความมั่นคงและความเป็นธรรมในสถานภาพของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นใจในการปฏิบัติราชการว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งให้ได้รับความไม่เป็นธรรม จะไม่ถูกลงโทษโดยปราศจากความผิด และการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็คือการที่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถร้องขอความเป็นธรรม เพื่อให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายยกเรื่องของตนขึ้นทบทวนใหม่ในทางที่เป็นคุณแก่ตน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ได้กำหนดให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ โดยอุทธรณ์ได้ทั้งกรณีถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน กับกรณีถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออกหรือไล่ออก โดยอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ อ.ก.พ.จังหวัด หรือ อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. ซึ่งมีรูปแบบเป็นคณะกรรมการแล้วแต่กรณี โดยให้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ภายในกำหนดเวลา 30 วัน

⁸ หนังสือกระทรวงมหาดไทย คำนวนมาก ที่ มท 0311.2/ว 1869 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2541 เรื่อง การเร่งรัดส่งเสริม สนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.

⁹ สำนักงาน ก.พ.. เล่มเดิม. หน้า 18-19.

นับแต่วันทราบคำสั่ง และผู้อุทธรณ์มีสิทธิในการขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน มีสิทธิในการยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือขอแถลงการณ์ด้วยวาจา มีสิทธิอุทธรณ์ได้อีก มีสิทธิในการถอนอุทธรณ์ แต่เมื่อพิจารณาหลักประกันการลงโทษทางวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 คือ การร้องทุกข์ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน จะเห็นได้ว่าการบัญญัติไว้เพียงมาตราเดียวไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนการร้องทุกข์ ระบบพิจารณาการร้องทุกข์ไว้อย่างชัดเจนแน่นอน โดยกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถร้องทุกข์ได้เฉพาะกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงคือ ปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่งเท่านั้น กรณีถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์หรือตัดเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง ไม่สามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ได้ โดยจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองระยะเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์กำหนดให้ยื่นภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งการลงโทษสิทธิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ร้องทุกข์มิได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถมีสิทธิอะไรบ้าง และกระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ กำหนดไว้เพียงว่า ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์ซึ่งมิได้เป็นการพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการ ดังเช่นข้าราชการพลเรือนแต่อย่างใด จากการพิจารณาหลักประกันความเป็นธรรม กรณีข้าราชการพลเรือนถูกลงโทษคือการอุทธรณ์ เปรียบเทียบกับกรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกลงโทษคือการร้องทุกข์ จะพบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหลักประกันความเป็นธรรมน้อยกว่าการอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน ในเรื่องของสิทธิในการร้องทุกข์ สิทธิของผู้ร้องทุกข์กำหนดเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์ และกระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ จึงไม่เป็นไปตามแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ ตามหลักเอกภาพ และตามหลักความยุติธรรม ที่มีหลักการว่าระบบวินัยอุทธรณ์ และร้องทุกข์ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้อย่างบังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน ประกอบกับการลงโทษทางวินัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นการจำกัดสิทธิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นอย่างมาก เนื่องจากหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่งถือได้ว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจนกว่าจะพ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ประกอบกับบทบัญญัติว่าด้วยการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีการบัญญัติไว้ตั้งแต่พระพุทธศักราช 2486 มิได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และสถานการณ์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันแต่อย่างใด และทั้งนี้ นอกจากการนำวินัยและโทษทางวินัยมาบังคับใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาจจะต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งในกรณีอื่นได้ อาทิเช่น กรณีตามมาตรา 14(6) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดไว้ว่า ราษฎรผู้มีคุณสมบัติเป็นผู้เลือกกำนันหรือ

ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถร้องขอให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ออกจากตำแหน่งได้ เมื่อเห็นว่ากำนันหรือผู้ใหญ่บ้านประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่เอาใจใส่ บำบัดทุกข์ บำรุงสุข กดขี่ข่มเหงราษฎร ซึ่งแสดงให้เห็นเจตนาารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้ราษฎรมีสัทธิเลือกและถอดถอน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ แต่ในวิธานิพนธ์นี้มีได้กล่าวไว้ โดยจะกล่าวถึงเฉพาะการดำเนินการทางวินัยและการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีปัญหาเท่านั้น

1.2 สมมติฐานของการศึกษา

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่มิใช่ข้าราชการพลเรือน การประพฤติและปฏิบัติตนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกควบคุมจำกัดสิทธิให้อธิปไตยหรือห้ามปฏิบัติโดยบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัย ที่นำบทบัญญัติในเรื่องวินัยและโทษทางวินัย ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน มาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 นั้นมีปัญหาอยู่หลายประการ ได้แก่ ปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมาย ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมาย และปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติไม่มีผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงหลักประกันความเป็นธรรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้ในเรื่องการร้องทุกข์ จะพบว่ามีหลักเกณฑ์ให้ความเป็นธรรมน้อยกว่าหลักประกันความเป็นธรรมของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ในเรื่องการอุทธรณ์ อยู่หลายประการ กล่าวคือในเรื่องของสิทธิในการร้องทุกข์ สิทธิของผู้ร้องทุกข์ กำหนดเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์ และกระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ จึงต้องมีการศึกษา วิจัยถึงปัญหาว่าด้วยเรื่องวินัยและการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และโดยที่สถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรและมีได้มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน จึงเห็นควรมีการบัญญัติข้อกำหนดว่าด้วยเรื่องวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ขึ้นเอง เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปตามหลักความยุติธรรมมากที่สุด โดยการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ประกอบกับการออกกฎ ระเบียบ

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3.1 ศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวคิดจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1.3.2 ศึกษาถึงปัญหาการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์คำสั่งลงโทษของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่ามีปัญหาลุบลสรรคข้อขัดข้องอย่างไร

1.3.3 ศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรค ตลอดจนข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์คำสั่งลงโทษของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยเปรียบเทียบกับการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ

1.3.4 เสนอแนวทางการแก้ไขเพื่อให้มีการปรับปรุงในเรื่องการดำเนินการทางวินัย และการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และเป็นแนวทางสำหรับผู้สนใจเกี่ยวกับระบบการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวคิด จุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน โดยศึกษาเปรียบเทียบกัน ทั้งนี้จะศึกษาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ตลอดจน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง โดยจะศึกษาว่าบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ในเรื่องการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีปัญหาอย่างไร สอดคล้องกับสภาพการณ์และสถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร เพื่อพิจารณาหาแนวทางเสนอแนะและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร ในแง่การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย โดยจะทำการศึกษาวิจัยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เปรียบเทียบกับการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หนังสือ ตำรา บทความ รายงานค้นคว้าวิจัย วิทยานิพนธ์ ตลอดจนแนวความคิดการเสนอแนะของนักวิชาการ นักการเมือง ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทยในส่วนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และข้าราชการพลเรือน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1.6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ คำสั่งลงโทษของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่ามีปัญหาลักษณะข้อขัดข้องอย่างไร

1.6.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรค ตลอดจนข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ คำสั่งลงโทษของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้เกิดความถูกต้องตามหลักความยุติธรรม

1.6.4 เป็นแนวทางต่อไปหากมีการแก้ไขในส่วนการดำเนินการทางวินัย และการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กับเป็นแนวทางสำหรับผู้สนใจเกี่ยวกับระบบการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัย

การร้องทุกข์ การอุทธรณ์

2.1 หลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์

ตามที่ได้มีแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ ได้ส่งผลต่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทำให้ระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ต้องปรับเปลี่ยนไปตามแนวความคิดดังกล่าว โดยอาศัยหลัก 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1) **หลักเอกภาพ** การบริหารงานบุคคลภาครัฐจะต้องเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม (Merit System) กล่าวคือ จะต้องเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยเสมอภาคตามหลักความรู้ความสามารถ (Competency) เช่นเดียวกับระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความสับสนในการใช้บังคับ

2) **หลักประสิทธิภาพ** ระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ โดยมองวินัยเป็นกลไกเชิงบวกมากกว่าจะเป็นกลไกเชิงลบที่มุ่งเน้นเพียงเพื่อการลงโทษ จุดประสงค์พื้นฐานของการลงโทษทางวินัยจะต้องเป็นไปเพื่อให้ผู้ถูกลงโทษปรับปรุงตนเองเพื่อผลในการดำเนินงานของรัฐบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

3) **หลักโปร่งใส** การใช้วินัยในหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นไปตามหลักโปร่งใส กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยเรื่องวินัยและการรักษาวินัย จะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ การดำเนินการทางวินัยนั้นจะเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยต้องมีการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสได้แก้ข้อกล่าวหา

4) **หลักยุติธรรม** ระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิอันพึงมีในการดำเนินการทางวินัย¹⁰

¹⁰ สำนักงาน ก.พ. . เล่มเดิม. หน้า 18.

หลักการทั้งสี่ประการถือเป็นหลักพื้นฐานในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ตั้งแต่การสรรหาคัดเลือก ไปจนถึงกระบวนการดำเนินการทางวินัย

2.2 ข้อความคิดว่าด้วยวินัย

2.2.1 ความหมายของวินัย

คำว่า “วินัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542¹¹ หมายถึง ระเบียบแบบแผน และข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ ข้อปฏิกรณ์ในพระศรัยปฏิกรณ์

คำว่า “วินัย” ภาษาอังกฤษคือคำว่า “Discipline” ซึ่งมีคำอธิบายไว้ ดังนี้

คำว่า Discipline ตามพจนานุกรมของ Webster ได้อธิบายไว้ หมายความว่า การฝึกอบรม เพื่อพัฒนาการในการควบคุมตนเอง ความประพฤติ หรือความเป็นระเบียบและประสิทธิภาพ ผลของการฝึกอบรมดังกล่าวคือการควบคุมตนเองและความประพฤติที่อยู่ในระเบียบแบบแผน การยอมรับ หรือการปฏิบัติตามการบังคับบัญชาและการควบคุม การปฏิบัติกรเพื่อแก้ไขความประพฤติหรือการลงโทษ¹²

J.B. Kingsbury ได้อธิบายคำว่า “discipline” ไว้ว่าวินัย หมายความว่า การควบคุมความประพฤติการปฏิบัติของพนักงานซึ่งอาจรักษาไว้ได้สองวิธี คือ

- 1) โดยทางกฎข้อบังคับ คำสั่งและคำบัญชาซึ่งมีการลงโทษเป็นเครื่องหนุนหลัง หรือ
- 2) โดยทางการสั่งสอน การฝึกอบรม และประสบการณ์ในการเข้ารับงานที่ต้องการความรับผิดชอบ¹³

Baker W. Alton ได้อธิบายความหมายคำว่า วินัย คือ วิธีการที่ใช้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบในการเสริมสร้างและรักษาการปฏิบัติงานให้เป็นไปด้วยความมีระเบียบเรียบร้อย¹⁴

Waite W. William ได้ให้คำอธิบายว่า วินัยเป็นเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมตนเองมากกว่าจะถือว่าเป็นเรื่องของการลงโทษ ลักษณะของการลงโทษและในความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการงานและคนงานนั้น ลักษณะของการลงโทษควรเป็นไปด้วยความสมัครใจและด้วยความเต็มใจในลักษณะที่จะมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือในการทำงานของผู้ได้บังคับบัญชามากกว่าสิ่งอื่น¹⁵

¹¹พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (2546). หน้า 1077.

¹² Webster’s New world Dictionary of The American Language. Cleveland & New York. (1968). **The World Publishing Company.** p. 416.

¹³ J.B. Kingsbury. (1975). **Personnel Administration. For Thai Students.** p. 52.

¹⁴ Baker W. Alton. (1953). **Personnel Management in Small plant.** p.1.

¹⁵ Wate W. William. (1952). **Personnel Administration.** p. 463.

Department of Corrections, ได้ให้คำอธิบายคำว่า “discipline” ว่ามาจากคำว่า “disciplina” ในภาษาละตินซึ่งหมายถึง “การชี้แนะ การสอนและการฝึกอบรม” ตามที่เข้าใจกันโดยทั่วไปนั้น คำว่า “disciplina” จะหมายถึงกฎข้อบังคับในการประพฤติและการปฏิบัติงานหรือแบบแผนของการทำผิดหรือการลงโทษ¹⁶

Paul Preston และ Thomas W. Zimmeror ให้ทัศนะไว้ว่า วินัยมีความหมายที่อธิบายกันไว้หลายทาง ซึ่งดูเหมือนว่าทุกทางจะพุ่งไปยังพฤติกรรมที่คล้อยตามกฎและระเบียบ¹⁷

Leon Magginson อธิบายว่า วินัยมาจากคำว่า “Discipline” แปลว่า “follower” วินัยดีจึงเป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี “good – leadership” วินัยมีความหมายแตกต่างกันเป็น 3 ลักษณะ คือ¹⁸

- วินัยในลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง “self-control” เป็นการมองวินัยโดยมุ่งไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการเรียกว่า “self-discipline”

- วินัยในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ “condition for orderly behavior” เป็นการมองวินัยโดยมุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์กรให้มีพฤติกรรมที่เป็นระเบียบโดยการสร้างเงื่อนไขชักนำต่างๆ

- วินัยลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม “judicial due process” การมองวินัยในแง่ที่มุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ มีการออกกฎ ระเบียบ ให้ปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนก็จะลงโทษผู้ทำผิด

ศาสตราจารย์ ดร.พนัส หันนาคินทร์ รักษาการตำแหน่งรองอธิการบดี มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรจน์ วิทยาเขตพิษณุโลก พ.ศ. 2526 ได้ให้ความหมายของคำว่าวินัยว่า อาจแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ¹⁹

- วินัยทางกาย (Physical discipline) หมายถึงระเบียบหรือเครื่องกำหนดแนวทางความประพฤติที่แสดงออกทางกายที่สามารถตรวจสอบได้จากการแสดงความประพฤตินั้นๆ โดยตรงว่าเป็นไปตามวินัยที่ได้กำหนดไว้ได้หรือไม่

- วินัยทางจิต (mental discipline) หมายถึงระเบียบและความสำนึกภายในจิตใจ ที่จะควบคุมความประพฤติทางกายให้เป็นไปตามความต้องการ สิ่งที่จะประกันได้ว่าคนจะไม่ประพฤติ

¹⁶ Department of Corrections. (1957). **Guide to personnel Discipline.** p.52.

¹⁷ Paul Preston and Thomas W. Zimmeror. (1978). **Management for Supervisors.** p.263.

¹⁸ Leon C. Magginson. (1977). **Personnel and Human Resources Administration** (3 rd ed.). pp.468-470.

¹⁹ สำนักงาน ก.พ.. เล่มเดิม. หน้า 1.

ออกนอกระเบียบได้ คือ ความมีสติสัมปชัญญะ ความรู้จักรับผิชอบชั่วดี หรือการมีวินัยทางจิต เมื่อมีวินัยทางจิตแล้วก็จะบังคับให้ความประพฤติของตนเป็นไปตามแนวทางที่ถูกต้องอย่างแน่นอน ไม่มีใครจะบังคับตัวเองให้ประพฤติได้ดีเท่ากับตัวเอง โดยเฉพาะเมื่อมีวินัยทางจิตดีแล้ว ก็เป็นเครื่องรับประกันได้ว่าความประพฤติของคนๆ นั้น ย่อมจะเป็นไปในแนวทางที่ดี และเพราะมีวินัยทางจิตนี้เองจึงสามารถทำได้ดีโดยไม่ต้องมีใครบังคับหรือต้องใช้ความพยายามที่จะทำดี

อาจารย์ประวิณ ฦ นคร อดีตเลขาธิการ ก.พ. ได้สรุปความหมายของคำว่า “วินัย” ว่ามีความหมายได้ 2 ทาง คือ

1) ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติ หรือแบบสำหรับคนในองค์กร ในหมู่ในเหล่า ในวงการแต่ละแห่ง ซึ่งเราเรียกข้อปฏิบัติ หรือแบบที่กำหนดไว้ หรือที่มุ่งหวังสำหรับคนในวงการนั้นว่า “วินัย” เช่น ในวงการทหารก็มีวินัยทหารเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของทหาร ในวงการข้าราชการพลเรือนสามัญก็มีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในวงการข้าราชการครูก็มีวินัยข้าราชการครูเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของข้าราชการครู เมื่อพูดว่า “วินัยทหารต่างกับวินัยข้าราชการพลเรือน” ก็หมายความว่า ข้อปฏิบัติสำหรับทหารต่างกับข้อปฏิบัติสำหรับข้าราชการพลเรือนหรือแบบของพลเรือน

จากความหมายของวินัยในทางรูปธรรมดังกล่าวสามารถนำไปใช้เป็นหลักในทางปฏิบัติได้ว่า

(1) วินัยสำหรับคนในวงการต่างๆ อาจผิดแผกแตกต่างกันได้ การกระทำอย่างเดียวกันในวงการหนึ่ง อาจถือว่าเป็นความผิด แต่ในอีกวงการหนึ่งอาจถือว่าไม่เป็นความผิด เช่น ทหารบังคับบัญชากันตามลำดับชั้นยศ จึงต้องทำความเคารพผู้ที่มียศสูงกว่า ทหารไม่เคารพผู้มียศสูงกว่าถือว่าผิดวินัย นี่เป็นแบบของทหาร ส่วนข้าราชการพลเรือนบังคับบัญชากันตามตำแหน่ง ฟังคำสั่งกันตามสายการบังคับบัญชา และไม่ถือว่าการทำความเคารพเป็นวินัย คนที่ไม่ทำความเคารพผู้บังคับบัญชาจึงไม่ผิดวินัย แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่ราชการจึงจะผิดวินัย นี่เป็นแบบของพลเรือน สำหรับข้าราชการครูถือกันว่าเป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ที่ดีของศิษย์ จึงมีวินัยที่เคร่งครัดกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่น ข้าราชการครูเล่นการพนันไม่ได้เลย แม้จะเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตแล้วก็เล่นไม่ได้ผิดวินัย แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญเล่นการพนันที่ได้รับอนุญาตแล้วได้ ถ้าไม่เป็นการหมกมุ่นก็ไม่ผิดวินัย แบบของข้าราชการครูจึงแตกต่างกับแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(2) ในการพิจารณาว่าการกระทำใดผิดวินัยหรือไม่ ก็จะต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่ผิดข้อปฏิบัติ หรือผิดแบบของคนในวงการนั้นหรือไม่ ในวงการข้าราชการนิมการกำหนดข้อปฏิบัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้นๆ

ในกรณีที่กำหนดข้อปฏิบัติไว้ว่า “ต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนหรือคำสั่ง” ก็อาจมีระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชากำหนดข้อปฏิบัติเพิ่มเติมไว้อีก ฉะนั้น เมื่อจะพิจารณาว่า การกระทำอย่างใดผิดวินัยหรือไม่ ก็ต้องดูในเบื้องต้นก่อนว่ามีข้อปฏิบัติกำหนดไว้ในเรื่องนั้นหรือไม่ ถ้าไม่มีข้อปฏิบัติกำหนดไว้ก็ไม่ผิด แต่ถ้ามีข้อปฏิบัติกำหนดไว้และไม่ปฏิบัติตามนั้นก็ผิด

(3) ในการกำหนดระดับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัย ก็จะต้องพิจารณากำหนด หนักเบาแตกต่างกันตามแบบของแต่ละวงการ เช่น ข้าราชการครูที่มีแบบกำหนดให้เป็นพ่อพิมพ์ แม่พิมพ์ของศิษย์ ถ้าผิดวินัยในกรณีคบชู้สาว หรือเล่นการพนันจะถูกลงโทษหนักกว่าข้าราชการ พลเรือนสามัญที่ทำผิดอย่างเดียวกัน เป็นต้น

2) ความหมายในนามธรรม หมายถึงลักษณะ เชิงพฤติกรรม (Behavior) ที่คนแสดง ออกมาเป็นการควบคุมตนเอง แสดงออกถึงการยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา แสดงถึงความมีระเบียบหรืออยู่ในแบบแผน

ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกเหล่านี้เป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานทางจิตใจ เพราะฉะนั้น การที่จะทำให้คนในวงการใดมีวินัย จึงต้องปรับพฤติกรรม ต้องพัฒนาจิตใจด้วยมิใช่มุ่งแต่จะพัฒนา หาทางเขียน “ข้อปฏิบัติ” หรือ “ระเบียบ” ให้รัดกุมเพียงอย่างเดียว หรือคอยแต่จะลงโทษเมื่อคนทำผิด เท่านั้น²⁰

จากการพิจารณาคำอธิบายความหมายของคำว่า วินัย ดังกล่าวข้างต้น สามารถที่จะ ประมวลได้ว่า วินัย มีอยู่ 2 ความหมาย ดังนี้

ความหมายแรก “วินัย” หมายถึง ปทัสถาน (Norm) หรือกฎ ระเบียบ แบบแผน แนวทาง ข้อบังคับต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแบบแผนให้บุคคลที่อยู่ในองค์กรยึดถือปฏิบัติ โดยมีการออกกฎ หรือระเบียบกำหนดการอันถือปฏิบัติและห้ามปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน เพื่อควบคุมความ ประพฤติของบุคคลที่อยู่ในองค์กรให้อยู่ในระเบียบ แบบแผน ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานหรือการ ดำเนินการขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

ความหมายที่สอง “วินัย” หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรม (Behavior) คือ การควบคุม พฤติกรรมของตนเองเพื่อให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกที่ควรตามความประสงค์ขององค์กรนั้นๆ และ รวมถึงการยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาด้วย

2.2.2 ลักษณะทั่วไปของบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัย

²⁰ ประวิณ ฒ นกร. (2528). คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. หน้า 23-25.

บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องวินัยซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อให้บุคคลในองค์กรถือปฏิบัติและห้ามปฏิบัติกำหนดโทษของการฝ่าฝืน ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ จะต้องมิลักษณะสำคัญ 5 ประการประกอบกันกล่าวคือ

1) กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป คือ กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น ตามหลักความเสมอภาค

2) กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน คือ กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติให้แจ้งชัดว่าให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใด กระทำอะไรหรือห้ามมิให้กระทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร

3) กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง คือ จะต้องประกาศโฆษณากฎหมายนั้นเพื่อให้ราษฎรทราบเป็นการล่วงหน้าในราชกิจจานุเบกษาก่อนที่จะนำไปใช้บังคับแก่ราษฎร และจะใช้กฎหมายนั้นเพื่อบังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ได้มีการประกาศโฆษณากฎหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้

4) กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน ทั้งนี้ หลักแห่งความได้สัดส่วนมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อยๆ 3 หลักการด้วยกันคือ หลักแห่งความเหมาะสม กล่าวคือสามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงๆ ในทางปฏิบัติ หลักแห่งความจำเป็น กล่าวคือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด และหลักแห่งความได้สัดส่วนอย่างแคบ กล่าวคือ มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร ต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่เอกชนและหรือแก่สังคมโดยรวม

5) กฎหมายจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือถึงแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดเสรีภาพของราษฎรแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนได้ก็ตาม แต่หาได้มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพด้วยไม่²¹

2.2.3 ความจำเป็นของวินัย

พระพุทธองค์ตรัสว่า

²¹วราพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. หน้า 51- 61.

“พฤติกรรมของคนหมู่มากที่ไม่มีความรู้รักษาตัวหรือไม่มีวินัยจะเป็นเหมือนควายตาบอดที่เที่ยวอยู่ในป่าดง”²²

พ.อ.ปิ่น มุกกันต์ ให้ทัศนะว่า “วินัยจะนำคนไปสู่ความคิดความเจริญ คนที่จะก้าวไปสู่ความคิดความเจริญจะต้องมีวินัยกำกับเสมอ คือ ต้องเว้นข้อห้ามบางอย่างและทำตามคำสั่งบางประการ คนจึงจะไปถึงที่หมายได้”²³

Jame Black เขียนให้ทัศนะไว้ว่า “วินัยเป็นรากฐานของการบริหารที่สัมฤทธิ์ผล ซึ่งถ้าปราศจากวินัยแล้ว องค์กรจะตั้งอยู่ไม่ได้”²⁴

ท่านอาจารย์ประวิณ ฅ นคร ได้สรุปความจำเป็นของวินัยไว้ว่า วินัยมีความสำคัญเป็นอันมากทั้งแก่บุคคลเป็นส่วนตัวและแก่ส่วนรวมตลอดจนแก่องค์กรหรือการบริหารงานและแก่หัวหน้างาน²⁵

ในด้านส่วนตัวบุคคล วินัยจะเป็นเครื่องช่วยสร้างความคิดความเจริญและความสำเร็จแก่ตนเอง กับยังจะส่งผลความคิดความเจริญและความสำเร็จนั้นไปถึงหมู่คณะตลอดจนประเทศชาติเป็นส่วนรวมด้วย

ในด้านการบริหารงานนั้น วินัยจะช่วยเพิ่มพลังในการทำงานประสิทธิภาพในการทำงานและประสิทธิผลของงานนั้นขึ้นอยู่กับวินัยของคนทำงานด้วยส่วนหนึ่ง เพราะผู้ทำงานทุกคนเปรียบเหมือนตัวจักร แต่ละตัวของหน่วยงาน หากตัวจักรคดๆ งอๆ หรือสนิมจับ หรือไม่กินเกลียวกับตัวจักรอื่น เครื่องจักรนั้นจะเดินไม่สะดวก หย่อนประสิทธิภาพด้อยประสิทธิผล

ฉะนั้นถึงแม้คนจะมีความรู้ความสามารถดี แต่ถ้าหย่อนวินัยแล้วจะใช้งานไม่ได้ดีเท่าที่ควร วินัยจึงมีความสำคัญสำหรับหน่วยงานทุกแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในการบริหารประเทศ บริการความสะดวก ระวังทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน จำเป็นที่จะต้องมีวินัยที่เข้มงวดกวดขันเป็นพิเศษ เพื่อให้ข้าราชการเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาและได้รับความร่วมมือจากประชาชนให้การบริหารราชการเป็นไปโดยเรียบร้อย ประหยัด มีประสิทธิภาพเพิ่มประสิทธิผลและประเทศเจริญก้าวหน้า ถ้าข้าราชการไม่มีวินัยดีพอ จะทำให้ราชการเสียหาย งานไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย หย่อนประสิทธิภาพ ไม่ประหยัด ขาดประสิทธิผล ประชาชนไม่ศรัทธาฝ่ายบริหาร และอาจหันไปเข้าข้างศัตรูผู้ก่อการร้ายก็ได้ ยิ่งถ้าข้าราชการหย่อนวินัยอย่างมากถึงขนาดมีแต่ทุจริตคดโกง ไม่เอาใจใส่

²² สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ ญาณวรมหาเถระ. (2498). มงคลตกที่ปนิยาปฐมโมภาโค. หน้า 248.

²³ ปิ่น มุกกันต์. (2502). มงคลชีวิตภาคที่ 1 อนุสรณ์นายปรัชญา เอกพานิช. หน้า 379–395.

²⁴ James Menzies Black. (1966). *The Real Meaning of Discipline*. p.3.

²⁵ ประวิณ ฅ นคร. เล่มเดิม. หน้า 31-32.

ในหน้าที่และประพคติเหลวไหลกันทั่วไป ก็อาจนำประเทศไปสู่ความเสื่อม หรืออาจถึงล่มจมได้ ดังที่ Jame Black ให้ทัศนะไว้ดังกล่าวข้างต้นว่า “ถ้าปราศจากวินัยแล้วองค์กรจะตั้งอยู่ไม่ได้”

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้บังคับบัญชา ถ้าผู้อยู่ได้บังคับบัญชาไม่มีวินัยจะเป็นที่หนักใจหนักกายของหัวหน้า เพราะใช้ทำงานไม่ได้ตั้งใจ ผลงานก็จะไม่ดี ตัวหัวหน้าจะต้องคอยควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิด บางกรณีหัวหน้าต้องลงมือทำงานบางอย่างเองเพราะไว้วางใจผู้อยู่ได้บังคับบัญชาไม่ได้ แต่ถ้าผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีวินัยดี จะช่วยทำงานให้สำเร็จเป็นผลดีเป็นที่เบาใจเบากายและไว้วางใจได้ เป็นที่สบายใจของหัวหน้างาน วินัยจึงมีความสำคัญต่อหัวหน้างานด้วยอย่างยิ่ง

จากพุทธพจน์และทรรสนะของบุคคลในวงการต่างๆ ดังกล่าว จึงสรุปได้ว่าวินัยมีความจำเป็นต่อรัฐบาลในการบริหารงานของประเทศ เพราะจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน

นอกจากวินัยจะมีความจำเป็นต่อราชการเป็นส่วนรวมแล้ว วินัยยังมีความจำเป็นต่อตัวข้าราชการเอง โดยตรงอีกด้วย เพราะจะเป็นเครื่องนำคนไปในทางที่ดีส่งเสริมและสร้างสรรค์ให้ข้าราชการตั้งใจปฏิบัติหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบและได้ผลดีมีประสิทธิภาพอันจะส่งผลให้เป็นความดีความชอบและความสามารถที่จะได้เลื่อนฐานะในทางราชการก้าวหน้าไปตามลำดับ

ยิ่งไปกว่านั้น วินัยยังมีความจำเป็นต่อผู้บังคับบัญชาอีกด้วย เพราะหากผู้ได้บังคับบัญชาไม่มีวินัยดีพอแล้ว งานก็จะไม่เดินไปด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบในผลงานนั้น และรับผิดชอบในการที่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาไม่มีวินัยนั้นด้วย

2.2.4 จุดมุ่งหมายและขอบเขต

จุดมุ่งหมายสำคัญของวินัยข้าราชการพลเรือน คือเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ อันได้แก่ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ เพื่อความเจริญของประเทศ เพื่อความมั่นคงของชาติ และเพื่อความผาสุกของประชาชน ขอบเขตวินัยจึงจำกัดอยู่ในกรอบของความมุ่งหมายดังกล่าว การกระทำใดของข้าราชการซึ่งไม่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของทางราชการ การกระทำนั้นจะไม่อยู่ในข่ายที่ถือว่าเป็นความผิดทางวินัย แต่ถ้าการกระทำใดทำให้เสียประโยชน์ต่อทางราชการ หรือบั่นทอนความเจริญ ความสงบเรียบร้อย และประสิทธิภาพประสิทธิผลของทางราชการ การกระทำนั้นถือว่าเป็นความผิดทางวินัย ซึ่งจะได้รับการพิจารณาลงโทษตามความร้ายแรงแห่งกรณี

จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัยนี้ นำไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติได้ คือ ในกรณีที่จะกำหนดว่าการกระทำอย่างใดควรเป็นข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติสำหรับวงการใด ต้องนำจุดมุ่งหมายของวินัยของวงการนั้นมาพิจารณากำหนดขอบเขต การกระทำใดที่จะเป็นการขัดขวางหรือบั่นทอน

การบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของวงการใด ก็อยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็นข้อห้ามในวงการนั้น การกระทำใดที่จะเป็นทางสนับสนุนหรือส่งเสริมการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของวงการใด ก็อยู่ในขอบเขตของวินัย ก็ควรกำหนดเป็นข้อพึงปฏิบัติในวงการนั้น และบางวงการอาจกำหนดจุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัยให้กว้างขึ้น เพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วย

2.2.5 ข้อความคิดว่าด้วยการลงโทษทางวินัย

2.2.5.1 ความหมาย การลงโทษ คือมาตรการอันหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย ซึ่งเป็นมาตรการในการปราบปรามหรือมาตรการในทางลบ ใช้สำหรับลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย และปราบไว้ให้ข้าราชการโดยทั่วไปไม่กล้ากระทำผิดวินัยเพราะกลัวถูกลงโทษ

ศาสตราจารย์ Stahl กล่าวว่าไม่มีการจัดองค์การใดที่จะเรียบร้อยสมบูรณ์ ไม่มีการบริหารงานใดที่จะดีเลิศทุกประการ ไม่มีระบบการบริหารงานบุคคลใดที่จะไม่มีการผิดพลาดเกิดขึ้นเลย อันที่จะหลีกเลี่ยงการลงโทษสำหรับการประพฤติดี หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ดีของเจ้าหน้าที่ได้โดยตลอดไป²⁶

ดังนั้นการที่จะหวังว่าในองค์การหนึ่งๆ จะไม่มีการกระทำผิดวินัยเลยย่อมเป็นไปได้ และการหลีกเลี่ยงที่จะมิให้มีการลงโทษก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ดังนั้น การลงโทษจึงเป็นสิ่งที่ควบคู่กันกับวินัย แม้ว่าการลงโทษจะเป็นมาตรการที่พึงใช้เป็นอันดับสุดท้ายในการรักษาวินัยข้าราชการ แต่ก็เป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต้องใช้อยู่ตราบเท่าที่ยังมีข้าราชการกระทำผิดวินัย ทางราชการจะใช้การลงโทษเป็นมาตรการสุดท้ายหลังจากที่การส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัย และการป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัยไม่อาจใช้ได้ผลในกรณีนั้น

2.2.5.2 จุดมุ่งหมาย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การลงโทษทางวินัยมีจุดมุ่งหมาย ดังนี้

1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติให้ข้าราชการต้องรักษาวินัย ตามที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ²⁷ และถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่า กรณีมีมูลว่าผู้ใต้บังคับบัญชาคนใดกระทำผิดวินัยจะต้องดำเนินการทางวินัยทันที²⁸ ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือ

²⁶ Glenn O. Stahl. (1962). *Public Personnel Administration*. p.371.

²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 80.

²⁸ แห่งเดิม. มาตรา 99 วรรคสี่.

ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย²⁹ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีบทบาทหน้าที่รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายโดยการ “ปราบ” ผู้กระทำผิดวินัย และ “ปราม” มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างผู้กระทำความผิด

2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติว่า ในการลงโทษข้าราชการผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด ระวังอย่าให้เป็นไปโดยอคติ โดยพยาบาท หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิดในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด³⁰ การลงโทษทางวินัยจึงต้องลงโทษอย่างเป็นธรรม คือพิจารณาแล้วว่าได้กระทำผิดจริง และลงโทษโดยเสมอหน้าไม่เลือกที่รักมักที่ชัง คือผู้กระทำผิดในลักษณะเดียวกันย่อมได้รับโทษในลักษณะเดียวกันและจะต้องลงโทษในระดับที่เหมาะสมกับความผิดด้วย จึงจะทำให้ข้าราชการรู้สึกว่ามีความเป็นธรรมในระบบราชการ และจะมีขวัญ กำลังใจ ในการประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีได้

3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ทั้งนี้ การที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดวินัยผู้ใด ผู้บังคับบัญชาควรที่จะได้ชี้แจงให้ผู้ถูกลงโทษนี้เข้าใจและยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำลงไป เพื่อที่จะเป็นทางจูงใจให้ผู้กระทำผิดวินัยได้คิดที่จะปรับปรุงตนเอง เพื่อมิให้กระทำผิดอีกต่อไป

4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ โดยทำให้ข้าราชการมีระเบียบวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานโดยสม่ำเสมอ หากในหน่วยงานใดมีข้าราชการบกพร่องในเรื่องระเบียบวินัย หรือบกพร่องในการปฏิบัติราชการ ก็มีการจำเป็นที่จะต้องลงโทษข้าราชการที่บกพร่องนั้น ๆ ถ้าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง อันแสดงว่าผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่ไม่สมควรอยู่ในราชการต่อไป ก็ต้องลงโทษสถานหนัก คือ ปลดออก หรือ ไล่ออก ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นในระบบราชการว่าจะมีแต่บุคคลผู้มีความประพฤติดี มีระเบียบวินัยดี เป็นข้าราชการที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น อันเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการด้วย

2.2.5.3 โทษทางวินัย ตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ

(1) ภาคทัณฑ์

²⁹ แหล่งเดิม. มาตรา 99 วรรคเจ็ด.

³⁰ แหล่งเดิม. มาตรา 101.

- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดขั้นเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

โทษทางวินัยทั้ง 5 สถานนี้ แยกพิจารณาได้เป็นโทษสำหรับความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง และโทษสำหรับความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง

โทษสำหรับความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณี ให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน³¹ นอกจากนี้ หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาเห็นว่า ข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ ก็มีอำนาจที่จะงดโทษให้ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

โทษสำหรับความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก³² แต่การลงโทษปลดออกตามพระราชบัญญัตินี้ ก็คือการลงโทษให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั่นเอง ซึ่งให้ผู้รับโทษมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ คือ ถ้ารับราชการเป็นเวลา 10 ปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับบำเหน็จ ถ้ารับราชการเป็นเวลา 25 ปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับบำนาญ

2.3 หลักประกันเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย

2.3.1 การร้องทุกข์

“ทุกข์” หรือความเดือดร้อนของประชาชนนั้นอาจมีสาเหตุหลายประการ เช่น เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือเกิดจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ

ประชาชนอาจเลือกใช้วิธีการเยียวยาทางปกครอง โดยการร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

³¹ แหล่งเดิม. มาตรา 103 วรรคหนึ่ง.

³² แหล่งเดิม. มาตรา 104 วรรคหนึ่ง.

(1) โดยการร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั่นเองเพื่อให้พิจารณาทบทวนเรื่องนั้นใหม่ เช่น ร้องทุกข์ต่อนายอำเภอ ให้พิจารณาทบทวนคำสั่งของนายอำเภอที่เป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์

(2) โดยการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาหรือ “หน่วยเหนือ” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งเป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์เพื่อให้พิจารณาแก้ไขปัญหาในเรื่องนั้น เช่น ในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของกำนัน ประชาชนก็อาจร้องทุกข์ต่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้สั่งระงับหรือยกเลิกการกระทำดังกล่าวของกำนันได้

(3) โดยการร้องทุกข์ต่อองค์กรต่างๆ ของฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับพิจารณาคำร้องทุกข์ของประชาชน เช่น ศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์ของส่วนราชการต่างๆ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นต้น³³

ความหมายของการร้องทุกข์ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้ ดังนี้

O. Glenn Stahl³⁴ ได้กล่าวถึงความหมายของการร้องทุกข์ไว้ในหนังสือ Public Personnel Administration ว่า การร้องทุกข์มีความหมายใน 2 ลักษณะ คือ การร้องขอความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ ของลูกจ้างแต่ละคน และการร้องขอให้แก้ไขในเรื่องเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน ดังนั้น ความหมายของคำว่าร้องทุกข์ (Grievances) และอุทธรณ์ (Appeals) จึงต่างกัน คำว่าร้องทุกข์จะรวมถึงปัญหาที่เกิดจากข้อร้องเรียนส่วนตัวของลูกจ้าง แต่คำว่าอุทธรณ์เป็นความหมายที่เป็นทางการในการขอความเป็นธรรมเมื่อถูกฝ่ายบริหารลงโทษทางวินัยหรือในกรณีอื่นๆ ในภาคอุตสาหกรรม ความหมายของคำทั้งสองนี้จะรวมอยู่ในความหมายของคำว่าร้องทุกข์

Paul Pigor และ Charles A. Myers³⁵ ได้กล่าวถึงความหมายของการร้องทุกข์ไว้ในหนังสือ Personnel Administration : A Point of View and a Method ว่า ในการวิเคราะห์ความหมายของคำว่าร้องทุกข์ (Complaints) จะต้องพิจารณาถึงระดับของความไม่พึงพอใจของลูกจ้าง ซึ่งมี 3 คำที่จะแสดงให้เห็นเช่นนั้น คือ คำว่า Dissatisfaction Complaint และ Grievance คำว่า Dissatisfaction คือสิ่งใดๆ ก็ได้ที่ทำให้ลูกจ้างเกิดความรู้สึกรำคาญหรือไม่พึงพอใจ เช่น คนงานที่กำลังทำงานเกิดความรู้สึกไม่พอใจในการที่จะต้องค้นหาเครื่องมือบางอย่างที่ต้องใช้งาน ส่วนคำว่า Complaint คือการร้องทุกข์ในเรื่องที่ทำให้ลูกจ้างรู้สึกรำคาญหรือไม่พึงพอใจ เช่น ร้องขอให้ฝ่ายบริหารจัดหา

³³ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2540). คู่มือการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค. หน้า 11-12.

³⁴ O. Glenn Stahl. (1983). **Public Personnel Administration** (8 th ed.). p. 256.

³⁵ Paul Pigor and Charles A. (1973). **Myers**. p. 229.

เครื่องมือให้พวกลูกจ้างอย่างเพียงพอ เป็นต้น สำหรับคำว่า Grievance เป็นคำทางการที่ใช้ร้องทุกข์ในเรื่องแรงงานสัมพันธ์ หรือร้องขอให้มีการพิจารณาตีความเกี่ยวกับข้อตกลงทางการจ้างแรงงาน

William G. Torpey³⁶ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Public Personnel Management ว่าการร้องทุกข์เป็นการร้องเรียนในปัญหาส่วนตัวของลูกจ้างแต่ละคน ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขในแต่ละเฉพาะปัญหาเป็นรายบุคคล (Grievance is a complaint personal to an individual employee, the solution of which normally affects only the individual employee)

อาจารย์จ่านงค์ สมประสงค์³⁷ ได้กล่าวถึงความหมายของการร้องทุกข์ไว้ในหนังสือการบริหารพนักงานการเจ้าหน้าที่ว่า ในการพิจารณาความหมายของการร้องทุกข์จะต้องแยกความหมายของคำว่าข้อร้องเรียน (Complaint) กับข้อร้องทุกข์ (Grievance) เสียก่อน คำว่าร้องเรียนนั้นหมายถึงการแสดงออกทุกๆ อย่างที่เกี่ยวกับความไม่พอใจในตัวเจ้าหน้าที่ ส่วนคำว่าร้องทุกข์เป็นการร้องขอความเป็นธรรมจากการปฏิบัติอันไม่เหมาะสมตามข้อตกลงแรงงานที่ทำกันไว้ อันเกี่ยวกับเรื่องการให้ออกจากงาน ค่าจ้าง การเลื่อนตำแหน่งฯ อย่างไรก็ตาม เมื่อความหมายของคำร้องทุกข์ใช้อย่างกว้างขวางในการบริหารพนักงานการเจ้าหน้าที่ จึงหมายถึงความไม่พึงพอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในทุกเรื่องทุกกรณีที่จะแสดงออกหรือไม่ก็ตาม

อาจารย์ธงชัย สันติวงษ์³⁸ ได้กล่าวถึงความหมายของการร้องทุกข์ไว้ในหนังสือการบริหารงานบุคคลว่าการร้องทุกข์ (Grievance) เป็นกรณีที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการระหว่างลูกจ้างและฝ่ายจัดการเกี่ยวกับสภาพเงื่อนไขของการทำงานต่างๆ โดยปกติข้อร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นนั้นมักจะเกิดขึ้นจากการไม่พึงพอใจหรือรู้สึกว่าการปฏิบัติไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติผิดข้อสัญญาในการว่าจ้างหรือการปฏิบัติของฝ่ายจัดการต่อลูกจ้าง เป็นต้น

จากนิยามความหมายของการร้องทุกข์เหล่านี้ อาจกล่าวสรุปได้ว่าการร้องทุกข์ (Grievances) ตามหลักการบริหารงานบุคคลหมายถึงการร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องต่างๆ ที่ทำให้ลูกจ้างเกิดความรู้สึกไม่พึงพอใจต่อฝ่ายจัดการ เพื่อให้ขจัดหรือแก้ไขความไม่พึงพอใจหรือความทุกข์ความเดือดร้อนนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือข้อตกลงการจ้าง เช่น สภาพแวดล้อมในการทำงานไม่ดี เงินเดือนค่าจ้างต่ำ หรือไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น ดังนั้น ความหมายของการร้องทุกข์ตามหลักการบริหารงานบุคคลจึงมีลักษณะที่ค่อนข้างกว้างและครอบคลุมในทุกๆ เรื่องที่ทำให้ลูกจ้างรู้สึกไม่พึงพอใจก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้ นอกจากนั้น

³⁶ William G. Torpey. (1957). **Public Personnel Management**. p. 226.

³⁷ จ่านงค์ สมประสงค์. (2514). **การบริหารพนักงานการเจ้าหน้าที่**. หน้า 447.

³⁸ ธงชัย สันติวงษ์. (2525). **การบริหารงานบุคคล**. หน้า 309-310.

ยังมีนักวิชาการบางท่านให้คำนิยามของคำว่าร้องทุกข์ครอบคลุมไปถึงการร้องขอให้พิจารณากรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยด้วย³⁹

แนวความคิดเรื่องการร้องทุกข์

สำหรับแนวความคิดเรื่องการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน นั้น ตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ได้เคยมีการบัญญัติถึงเรื่องการร้องทุกข์ไว้ในหมวดที่เกี่ยวกับเรื่องการรักษาวินัย เช่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 มาตรา 65 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2482 มาตรา 66 และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2485 หมวด 4 เป็นต้น แต่ความหมายของการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นเรื่องของการร้องทุกข์ในกรณีที่ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยทั้งสิ้น และหลังจากนั้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อมาก็มิได้กล่าวถึงคำว่าร้องทุกข์ไว้อีก มีแต่กล่าวถึงคำว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าความหมายของการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อนๆ นั้น คือการร้องขอความเป็นธรรมกรณีถูกลงโทษทางวินัย หรือคือการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามความหมายของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั่นเอง ส่วนความหมายของการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นี้ เป็นการให้ข้าราชการพลเรือนร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้านต่างๆ ซึ่งไม่มีสิทธิอุทธรณ์ นอกจากเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรมแล้ว ยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาตามหลักพนักงานสัมพันธ์ (Employee Relation) อันเป็นแนวความคิดที่เพิ่งเริ่มปรากฏขึ้นในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และได้มีการใช้กฎหมายในเรื่องนี้มาจนถึงปัจจุบัน โดยยังไม่เคยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

เจตนารมณ์ของการร้องทุกข์

1) เพื่อให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ระบายความคับข้องใจในการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง หรือชี้แจงเหตุผลความถูกต้องที่ได้ปฏิบัติไปให้ผู้ร้องทุกข์ทราบและเข้าใจ หรือให้ผู้บังคับบัญชาหันเนื้อขึ้น

³⁹ สุทธาทิพย์ นาคาบดี. (2532). การร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน. หน้า 15.

ไปได้พิจารณาให้ความเป็นธรรมตามสมควร ซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา⁴⁰

2) เพื่อให้ความคุ้มครองหรือหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ อันเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ⁴¹

3) เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจมิให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือใช้ความระมัดระวังและไตร่ตรองในการปฏิบัติต่อผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างเป็นธรรม⁴²

2.3.2 การอุทธรณ์

เมื่อพิจารณาถึงคำสั่งลงโทษทางวินัย คือ คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออกและไล่ออก ถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามความหมายในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2535 ที่นิยามไว้ว่า

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

แม้พระราชบัญญัตินี้จะใช้คำว่า “คำสั่งทางปกครอง” แต่ก็หมายถึงนิติกรรมทางปกครองนั่นเอง เหตุที่ไม่ใช่คำว่านิติกรรมทางปกครองก็เพราะผู้ร่างเกรงว่าจะก่อให้เกิดความสับสนแก่สมาชิกสภา จนอาจเป็นเหตุให้กฎหมายไม่ผ่านสภาได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้ให้นิยามนิติกรรมทางปกครองไว้ โดยเป็นคำนิยามที่สอดคล้องกับความหมายของนิติกรรมทางปกครองที่ใช้อยู่ในประเทศเยอรมัน ที่หมายถึงแต่เฉพาะนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะเรื่องเท่านั้น ไม่หมายรวมถึงที่มีผลเป็นการทั่วไปด้วย

จากนิยามความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา 5 อาจจำแนกองค์ประกอบของ “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองได้ ดังนี้

⁴⁰ ประวิณ ฒ นคร. (2523). คู่มือการปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ภาค 2. หน้า 9.

⁴¹ สมศักดิ์ สุภะรัฐเดช. (2523, เมษายน). "การอุทธรณ์และการร้องทุกข์." วารสารข้าราชการ, ฉบับที่ 4. หน้า 135-136.

⁴² สุทธาทิพย์ นาคาบดี. เล่มเดิม. หน้า 20.

(1) นิติกรรมทางปกครองต้องมีลักษณะเป็นการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง

(2) นิติกรรมทางปกครองต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ให้นิยามความหมายของ “เจ้าหน้าที่” ไว้ว่า ““เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจ หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอย่างอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม” เมื่อพิจารณาจากกรณีนี้นิยามความหมายของ “เจ้าหน้าที่” ไว้ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่จะออกนิติกรรมทางปกครองนั้น มิได้มีความหมายแคบเฉพาะต้องเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่มีความหมายกว้างโดยพิจารณาถึงการใช้อำนาจปกครองด้วย ดังนั้น แม้มิใช่คำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครอง แต่เป็นคำสั่งที่ออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจปกครอง ก็อาจเป็นนิติกรรมทางปกครองได้ ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีการจัดทำแบบมหาชน

(3) นิติกรรมทางปกครองต้องมีลักษณะที่เป็นการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล การแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองนี้เป็นการทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป และเป็นนามธรรมมาเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะและเป็นรูปธรรม ตัวอย่างการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่ที่สร้างนิติสัมพันธ์ที่ทำให้มีการเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตยอมก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับอนุญาต การที่เจ้าหน้าที่เพิกถอนใบอนุญาตยอมทำให้สิทธิที่ประชาชนได้รับไปแล้วต้องระงับไป การที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งต่อประชาชนยอมทำให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นต้น⁴³

ความหมายของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ กระบวนการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองภายในองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มีอำนาจในการตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในเนื้อหาของคำสั่ง (ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นต้นมีอำนาจดุลพินิจตามกฎหมายด้วย) ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งนั้น ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะเรื่อง มิได้บัญญัติขั้นตอนของการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองภายใน

⁴³ มานิตย์ จุมปา. (2546). คู่มือศึกษากฎหมายปกครอง. หน้า 343-345.

ฝ่ายปกครองไว้ หรือในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นมิได้ออกโดยผู้มีอำนาจสูงสุดในกระทรวงหรือหน่วยงานเทียบเท่ากระทรวง (รัฐมนตรี) หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้นไม่ว่าจะเป็นการรับฟังข้อเท็จจริง การตีความข้อกฎหมาย การปรับบทกฎหมาย หรือการใช้อำนาจดุลพินิจผู้รับคำสั่งนั้นย่อมมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านเป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น⁴⁴

การอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นมีหลักการเบื้องต้นที่สำคัญ คือ หากมีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น กำหนดวิธีการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นการเฉพาะ ผู้อุทธรณ์ก็ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดไว้ (มาตรา 3) แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะจะมีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก็ตาม

คำสั่งทางปกครองที่อุทธรณ์ได้

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว (มาตรา 44 วรรคแรก)

สังเกตได้ว่า กรณีที่คำสั่งใดออกโดยรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยสภาพย่อมไม่อาจอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้อีกต่อไป ผู้ที่เห็นว่าความคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถนำคดีไปฟ้องยังศาลปกครองได้ โดยไม่จำต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน เหมือนกับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ทั่วไป

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ได้แก่ คู่กรณีผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นิยามคำว่า “คู่กรณี” ว่าหมายถึงผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง จากคำนิยามดังกล่าวอาจแยกประเภทของคู่กรณี

⁴⁴ กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2546). กฎหมายปกครอง. หน้า 317-318.

ได้ดังนี้ (1) ผู้ยื่นคำขอ (2) ผู้คัดค้านคำขอ (3) ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และ (4) ผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือน

ผู้ที่จะรับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ผู้ที่จะรับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเองเพราะถือว่าเป็นผู้ที่รู้เรื่องคำสั่งทางปกครองนั้นดีที่สุด

กำหนดเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ผู้กรณีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว แต่หากในคำสั่งนั้นไม่ได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์ และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งนั้น ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์จะเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่มีการแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งระยะเวลาอุทธรณ์จะขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครอง

เงื่อนไขของคำอุทธรณ์ ตามมาตรา 44 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย หลักเรื่องคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ ซึ่งต้องมีสาระตามที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นการสอดคล้องกับหลักการทำคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องประกอบด้วย ก. ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข. ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ค. ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ การที่ต้องระบุสาระสำคัญดังกล่าวในคำสั่งทางปกครอง เพราะสาระสำคัญในแต่ละเรื่องอาจมีความบกพร่องหรือไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้เองเมื่อมีการใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง และผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์สามารถที่จะพิจารณาตรวจสอบความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองนั้นๆ ได้อย่างถูกต้อง คำอุทธรณ์จึงต้องระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การโต้แย้งเพียงแต่ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยปราศจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่อ้างอิงย่อมไม่อาจทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถตรวจสอบทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้นได้อย่างถูกต้อง การโต้แย้งว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจอาศัยพื้นฐานที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายมาเป็นเหตุแห่งการโต้แย้งได้ทั้งสิ้น เช่น เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจ กระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อเท็จจริงไม่ถูกต้องในสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่นำมาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองไม่ถูกต้อง มีการใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดหรือมีการใช้ดุลพินิจ

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ข้อโต้แย้งนั้นเกี่ยวพันกับข้อเท็จจริง คำโต้แย้งนั้นจะต้องอ้างข้อเท็จจริงประกอบคำอุทธรณ์ด้วย⁴⁵

การพิจารณาอุทธรณ์

ก. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่ผู้รับคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ โดยผลการพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น อาจออกมาได้ใน 2 ทาง (มาตรา 45) คือ

(1) เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับอุทธรณ์เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์

สังเกตได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตนเองได้ ซึ่งต่างไปจากศาลในกรณีที่แม้เห็นว่าคำพิพากษาของตนไม่ถูกต้อง ศาลนั้นก็ไมอาจแก้ไขเองได้ ต้องให้ศาลสูงกว่าเป็นผู้แก้ไข

(2) ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ (30 วัน) แล้วให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

ข. ขอบเขตในการพิจารณาอุทธรณ์

สำหรับขอบเขตในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสามารถทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ในขอบเขตดังนี้ คือ

(1) ปัญหาข้อเท็จจริง

(2) ข้อกฎหมาย

⁴⁵บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. หน้า 117-118.

(3) ความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง

โดยเมื่อพิจารณาแล้วอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง หรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ (มาตรา 46)

2.4 หลักการวินิจฉัยคำร้องทุกข์ คำอุทธรณ์

2.4.1 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice Principles)

เป็นหลักวิธีพิจารณาที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลในระยะแรก หลักการนี้มีผลบังคับต่อคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการเท่านั้น แต่ต่อมาได้ถูกนำไปใช้กับองค์กรอื่นที่มีอำนาจวินิจฉัยที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน⁴⁶ และในปัจจุบันหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติได้ขยายขอบเขตมาเป็นหลักที่ใช้ควบคุมคำวินิจฉัยขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการ⁴⁷ โดยถือเป็นหลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในชั้นพิจารณาคดีโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้สามารถพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งที่จะกระทบต่อสิทธิของบุคคลได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และเป็นที่ยอมรับจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิด้วย

H.W.R. Wade ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Administrative Law ว่าโดยความหมายอย่างกว้างๆ ความยุติธรรมตามธรรมชาติอาจหมายถึง หลักธรรมชาติดังกล่าวที่ว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิด และในหลักทางวิชาการความยุติธรรมตามธรรมชาติ มีความหมายเช่นเดียวกับความเป็นธรรม ในทางกฎหมายปกครองความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบไปด้วยหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญสองประการ เพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรม ได้แก่ บุคคลไม่อาจจะเป็นผู้ตัดสินคดีในคดีที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยได้ และคำให้การแก้ข้อกล่าวหาของบุคคลย่อมได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมด้วย ซึ่งหลักการทั้งสองข้อนี้มักจะถูกนำไปใช้ในการพิจารณาคัดสินคดีของศาล

โดยที่นิติกรรมทางปกครองบางเรื่องถือเป็นเรื่องภายในของฝ่ายบริหาร ซึ่งฝ่ายตุลาการไม่เข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ข้อพิพาทที่กระทบสิทธิของบุคคลกับฝ่ายปกครองจึงสิ้นสุดในฝ่ายปกครอง การประกันสิทธิในชั้นพิจารณานี้จึงทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีแนวโน้มที่จะใช้ดุลพินิจให้ถูกต้องเหมาะสมได้ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้มีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง (Nemo Judex in re sua) หรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนเป็นผู้วินิจฉัย

⁴⁶ S.A.De' smith. (1983). **Constitutional and Administrative Law**. p. 569.

⁴⁷ P. Stein and J. Shand. (1974). **Legal Values in western Society**. p. 78.

การมีส่วนได้เสียนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็นการมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัยและสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคติ (likelihood of bias) ส่วนได้เสียทางการเงินที่จะทำให้ขาดคุณสมบัติต้องเป็นส่วนได้เสียทางการเงินโดยตรงไม่ว่าจะมากหรือน้อย และในกรณีการพิจารณาวินิจฉัยกระทำโดยองค์กรกลุ่ม การมีส่วนได้เสียทางการเงินของกรรมการเพียงคนเดียว ก็มีผลทำให้คำวินิจฉัยของกลุ่มขัดกับหลักการนี้ แม้ว่าความมีอคตินี้ไม่น่าจะกระทบกระเทือนต่อเสียงข้างมากก็ตาม ทั้งนี้เพราะสาธารณชนไม่อาจทราบได้ว่ากรรมการผู้มีส่วนได้เสียนั้นมีอิทธิพลต่อกรรมการอื่นๆ เพียงใด⁴⁸ ส่วนสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคตินั้นมีหลายประการ เช่น ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ปกครองหรือผู้วินิจฉัยคดีกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกรวินิจฉัยหรือการมีความเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่มีการวินิจฉัย โดยเคยวินิจฉัยประเด็นที่จะวินิจฉัยมาแล้ว หรือเป็นผู้ร้องเรียนกล่าวหาเอง ซึ่งย่อมทำให้ไม่สามารถที่จะวินิจฉัยคดีได้อย่างเป็นกลาง ส่วนการแสดงความเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัย ถ้าได้ทำอย่างชัดเจนต่อสาธารณชนว่าจะวินิจฉัยอย่างไร หรือจะรับฟังข้อเท็จจริงอย่างไร จะทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ได้อย่างเป็นกลาง⁴⁹ นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษข้าราชการ ไม่อาจเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาอุทธรณ์ได้ เพราะถือว่าเขาไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเองในเรื่องการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์อาจจะมีสิทธิคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ของตนได้ หากเห็นว่ากรรมการผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งการคัดค้านกรรมการนี้ได้กล่าวรายละเอียดไว้ในเรื่องสิทธิของผู้อุทธรณ์แล้ว อันถือได้ว่าเป็นหลักการหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในข้อนี้

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อยกเว้นของหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง คือ ในกรณีจำเป็นถ้ามีเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวที่กฎหมายให้มีอำนาจวินิจฉัยแม้เขาอาจจะมีอคติก็ต้องยินยอมเพื่อมิให้มีอุปสรรคต่อการบริหารให้เป็นตามกฎหมายหรือในกรณีที่บุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิได้สละสิทธิในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีอคติ ทั้งที่กฎหมายให้อำนาจในการคัดค้านได้ ถ้ายังปล่อยให้การพิจารณาดำเนินต่อไปโดยไม่คัดค้านก็อาจถือได้ว่าบุคคลผู้นั้นสละสิทธิในการคัดค้าน บางกรณีกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาที่จะทำการคัดค้านไว้ ซึ่งถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดเวลาก็ถือว่าได้สละสิทธิที่จะคัดค้านเช่นกัน และการสละสิทธิในการคัดค้านมีผลทำให้

⁴⁸ T.C. Hartley and J.A.C.Griffith. (1981). **Government and Law**. p. 346.อ้างโดย สุทธาทิพย์ นาคาบดี. (2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน. หน้า 70.

⁴⁹ ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. (2531). การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย. หน้า 34-36.

บุคคลนั้น ไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลได้ว่าคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอคติ⁵⁰

2) หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง (Audi Alteram Partem) หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายรู้ถึงข้อกล่าวหา หรือข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้าย ตลอดจนคำปฏิเสธหรือคำแก้ไขข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการสืบพยานนั้น การรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งลับหลังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่อาจทำได้ เพราะจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งมีโอกาสซักค้านพยานของคู่กรณีของตนได้ หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่งนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิด้วยวาจา แต่ในบางกรณีอาจให้ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยทำเป็นหนังสือก็เพียงพอแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังพยานหลักฐานใดๆ ก็ตามที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งพยานบอกเล่าด้วย⁵¹ และยังสามารถหาพยานหลักฐานได้เอง หรือให้ผู้เชี่ยวชาญวินิจฉัยให้ได้ แต่ต้องให้โอกาสบุคคลที่ได้รับผลร้ายจากพยานหลักฐานนั้นคัดค้านพยานหลักฐานได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะจำกัดจำนวนพยานบุคคลได้ถ้าเห็นว่ามากเกินไปในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และการพิสูจน์ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวถึงแหล่งข้อมูลหรือคำให้การของพยาน หรือชื่อพยาน หากเห็นว่าจะเป็นการอันตรายหรือทำให้เสียประโยชน์ต่อส่วนรวม

ข้อยกเว้นบางประการที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง คือ ในกรณีที่ศาลบัญญัติยกเว้นไว้ให้โดยไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิก่อนที่จะวินิจฉัย แต่ให้รับฟังในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ หรือกรณีที่ต้องมีการวินิจฉัยโดยเร่งด่วนเพื่อความปลอดภัยและประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น สำหรับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ก็ได้กำหนดความผิดทางวินัยในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษได้โดยไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากอีกฝ่ายหนึ่งก่อนวินิจฉัยได้ เช่น ความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งกฎหมายให้สิทธิผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ โดยยังไม่ต้องรับฟังความจากฝ่ายข้าราชการผู้ละทิ้งหน้าที่ แต่ผู้บังคับบัญชาก็จะต้องสอบสวนหรือรับฟังข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานอื่นๆ ให้ได้ความแน่ชัดว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า 15 วันติดต่อกันจริงเสียก่อนที่จะสั่งลงโทษ และต่อมาหากข้าราชการผู้นี้อุทธรณ์จึงจะใช้หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่งมาพิจารณาให้ความเป็นธรรม

⁵⁰ T.C. Hartley and J.A.C.Griffith. Op.cit. p.345.

⁵¹ H.W.R. Wade. (1982). *Administrative Law*. p.484.

2.4.2 หลักความยุติธรรม (Equity)

เป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายๆ ฉบับ รวมทั้งในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และเป็นหลักที่ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย อาจกล่าวได้ว่า หลักความยุติธรรมเป็นหลักการทั่วไปที่ใช้ในการพิจารณา เป็นหลักการที่เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันแฝงอยู่ในถ้อยคำของตัวบทกฎหมายต่างๆ ความหมายของคำว่า “ความยุติธรรม” อาจกล่าวได้หลายอย่าง อาจมีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายประการ ซึ่งไม่อาจกล่าวได้ว่าความหมายของใครถูกต้องที่สุด เพราะเป็นความหมายที่เป็นนามธรรม (Abstract) แต่โดยทั่วไปความยุติธรรมคือความถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย ความถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง ความเท่าเทียมกัน ไม่มีอภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษแก่บุคคลใด และความรวดเร็วในการทำให้เกิดความถูกต้อง สิ่งเหล่านี้คือส่วนหนึ่งของความยุติธรรม

ความยุติธรรมควรประกอบด้วยหลักการ 4 ประการ ดังนี้

1) หลักความได้สัดส่วน (Proportion) คือ การพิจารณาตามตัวบทกฎหมายว่าด้วยการกระทำผิดอย่างใดถือถือว่าเป็นความผิดวินัยฐานใด โดยพิจารณาองค์ประกอบของกฎหมายว่าการกระทำนั้น ๆ เป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายแล้วหรือไม่ ถ้าไม่มีบทกฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด ก็ไม่ถือว่าเป็นความผิด ถ้าครบองค์ประกอบความผิดก็ปรับบทความผิดไปตามมาตรานั้น และลงโทษไปตามความผิดนั้น

2) หลักมโนธรรม (Morality) คือ การใช้วิจารณญาณของผู้วินิจฉัยอุทธรณ์อย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้อง เหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นในสภาพการณ์นั้น โดยอาศัยข้อเท็จจริงและพยานแวดล้อมประกอบ เพื่อให้เห็นความเป็นไปได้ในการกระทำผิด เพราะการกระทำบางอย่างเข้าองค์ประกอบของความผิดแล้ว แต่ผู้กระทำความผิดกระทำไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด หรืออาจทำเพราะมีเจตนาสุจริต หรือคิดว่าตนมีอำนาจทำให้ ซึ่งผู้พิจารณาอุทธรณ์จะต้องใช้หลักนี้ควบคู่ไปกับหลักความได้สัดส่วนจึงจะทำให้การพิจารณามีความถูกต้องยิ่งขึ้น แต่การใช้หลักมโนธรรมนี้ ผู้พิจารณาโทษในชั้นต้นมีโอกาสนำใช้ได้มากกว่าผู้พิจารณาชั้นอุทธรณ์ เพราะใช้เป็นหลักในการวางระดับโทษ คือ ถ้าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง อาจวางระดับโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ก็อยู่ในดุลพินิจของผู้พิจารณาหรือถ้าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอาจวางระดับโทษปลดออกหรือไล่ออก เป็นต้น ซึ่งถ้าผู้พิจารณาโทษวางระดับโทษหนักเกินไป มาในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ถ้าปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ทำผิดจริง แต่ควรได้รับโทษน้อยกว่าโทษที่ได้รับอยู่ ผู้พิจารณาอุทธรณ์อาจจะไม่นำหลักมโนธรรมมาใช้เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องดุลพินิจในการวางระดับโทษของผู้ลงโทษ เว้นเสียแต่ว่าเป็นกรณีที่ปรากฏอย่างชัดเจนถึงเจตนาสุจริตของผู้อุทธรณ์ว่ามีได้คิดที่จะทำความผิดวินัย จึงจะยกหลักมโนธรรมขึ้นมาพิจารณาประกอบ

3) หลักความเป็นธรรม (Fairness) ใช้ประกอบเป็นหลักในการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับการพิจารณาถึงระดับโทษที่ข้าราชการถูกลงโทษ หลักการนี้ก็เช่นเดียวกับหลักมโนธรรม ซึ่งจะใช้โดยผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษมากกว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หลักการนี้คือการพิจารณาว่าเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น ผู้กระทำควรต้องได้รับโทษเสมอกัน ในการกระทำความผิดอย่างเดียวกัน ที่มีลักษณะและพฤติการณ์คล้ายคลึงกัน โดยไม่มีการยกเว้นและเลือกที่รักมักที่ชัง ในทางตรงกันข้ามถ้าเป็นความผิดอย่างเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในลักษณะพฤติการณ์และเหตุผลของการกระทำระดับโทษที่ได้รับย่อมจะแตกต่างกัน ทั้งนี้โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงเหล่านี้ เช่น

ก. ลักษณะของการกระทำผิด ความผิดอย่างเดียวกันบางลักษณะพฤติการณ์อาจพิจารณาได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องลงโทษปลดออก หรือไล่ออก แต่บางลักษณะพฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง สามารถลงโทษไม่ถึงออกจากราชการได้

ข. ผลแห่งการกระทำผิด ความผิดอย่างเดียวกันอาจต้องระวางโทษต่างกันเพราะผลแห่งการกระทำผิดทำให้เกิดความเสียหายมากน้อยต่างกัน กรณีนี้พิจารณาความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นหลัก

ค. คุณความดี ในความผิดอย่างเดียวกันผู้มีประวัติการทำงานดีไม่เคยกระทำผิดมาก่อน อาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ที่เคยกระทำผิดมาก่อนแล้ว ผู้ทำผิดในเรื่องเดียวกัน คนที่พยายามแก้ไขบรรเทาผลร้าย อาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ไม่ได้พยายามทำเช่นนั้น

ง. การให้ออกโอกาสแก้ไขความประพฤติ ถ้าเป็นความผิดเล็กน้อยไม่ร้ายแรงอาจให้ออกโอกาสแก่ผู้กระทำผิดที่จะแก้ไขความประพฤติอีกครั้ง โดยวางโทษสถานเบา หรือยกโทษ แล้วแต่กรณี

จ. เหตุเบื้องหลังการกระทำ การกระทำผิดเพราะความจำเป็นบังคับหรือเพราะถูกขู่โทสะ อาจได้รับโทษน้อยกว่าทำผิดโดยสันดานชั่วร้าย บางทีการกระทำผิดอาจเกิดขึ้นเพราะโรคจิต ซึ่งต้องใช้การรักษามากกว่าการลงโทษ

ช. สภาพของผู้กระทำผิด ในความผิดอย่างเดียวกันอาจกำหนดโทษต่างกัน ตามสภาพของผู้กระทำผิด ซึ่งอาจต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงเพศ อายุตัว อายุราชการ การศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ และสภาพทางส่วนตัวด้านอื่นๆ ของผู้กระทำผิด

หลักความเป็นธรรมนี้จะช่วยให้การใช้ดุลพินิจของผู้พิจารณาอุทธรณ์มีความละเอียดยิ่งขึ้น เพราะการพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะรายย่อมมีรายละเอียดของผู้กระทำการกระทำและผลของการกระทำแตกต่างกัน

4) หลักความรวดเร็ว (Promptness) หรือความฉับพลันในการพิจารณา เพราะการที่ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยย่อมทำให้ผู้นั้นเสียสิทธิต่างๆ มากมาย รวมทั้งเสียชื่อเสียง ขวัญ และกำลังใจด้วย ดังนั้น หากการพิจารณาอุทธรณ์ได้กระทำโดยความรวดเร็ว ย่อมจะเป็นการเยียวยา

ให้กับผู้ที่ถูกระทบสิทธินั้นได้ ถ้าปรากฏว่าผู้ที่ไม่ได้กระทำผิดตามที่ถูกลงโทษ ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์และชื่อเสียงกลับคืนมาโดยเร็ว หากกระทำผิดจริงในกรณีที่ถูกลงโทษปลดออกจากราชการ ก็จะได้รับบำเหน็จบำนาญตามสิทธิ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้สิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนลาออกจากราชการ เป็นต้น อีกทั้งความรวดเร็วนี้ยังเป็นประโยชน์ในการพิจารณาในแง่ของพยานหลักฐานอีกด้วย ซึ่งหลักการนี้กฎหมายได้กำหนดไว้ในลักษณะของกำหนดเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์

2.5 หลักกระบวนการวิธีพิจารณาคำสั่งทางปกครอง ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศส

กระบวนการวิธีพิจารณาคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศส มีการพัฒนาจัดรูปกระบวนการวิธีพิจารณา ให้มีลักษณะทำนองเดียวกันกับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาล โดยมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้แน่นอนชัดเจน ตั้งแต่รับเรื่องการออกนิติกรรมทางปกครอง หลักการรับฟังข้อเท็จจริง และหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง โดยแยกเป็นหลักการได้ดังนี้

1) หลักการไม่มีส่วนได้เสีย

หลักการไม่มีส่วนได้เสีย ในการกระทำคำสั่งทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีวิวัฒนาการมาจากคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นเวลานานมาแล้ว ต่อมาได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยฝ่ายบริหาร (decret du 28 novembre 1983) ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 และในมาตรา 13 ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในการกระทำหรือออกคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ⁵²

หลักการไม่มีส่วนได้เสียในการกระทำคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครอง ต้องไม่มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ในกรณีที่มิเหตุสงสัยว่าบุคคลนั้นมีส่วนได้เสียในการกระทำคำสั่งหรือคำวินิจฉัยทางปกครองหรือไม่นั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสมักตีความไปในทางที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนมากกว่า โดยมักวินิจฉัยว่าบุคคลนั้นมีส่วนได้เสียในคำวินิจฉัยหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ส่วนการมีส่วนได้เสียในทางอ้อมหรือส่วนได้เสียทางจิตใจก็มีอิทธิพลโน้มน้าวให้เกิดความไม่เป็นกลางได้ ศาลปกครองถือว่าหลักการไม่มีส่วนได้เสียเป็นหลักกฎหมายทั่วไป กฎหมายหลายฉบับได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์นี้ โดยผู้มีส่วนได้เสียอาจยกขึ้นโต้แย้งประธานคณะกรรมการหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้อง ที่มีอำนาจทำคำวินิจฉัยได้นอกจากนั้นผู้มีส่วนได้เสียสามารถยกขึ้นกล่าวอ้าง ถึงการมีส่วนได้เสียของผู้มีอำนาจทำการวินิจฉัยคดี และในกรณี

⁵² สิริชัย สุวีระขจร. (2538). หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 67.

ที่ผู้มีอำนาจทำการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครองหลายคน แม้ผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่ง อยู่ในฐานะ มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองก็ถือว่าผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด เพราะอาจก่อให้เกิด ความไม่เป็นกลางและคำวินิจฉัยนั้นศาลอาจวินิจฉัยว่าเป็นโมฆะได้

กฎหมายฉบับลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 (le decret du 28 novembre 1983) มาตรา 13 ของฝรั่งเศสได้บัญญัติรับรองกรณีบุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้น หากอยู่ในที่ประชุมแม้ไม่ได้ ออกเสียงแสดงความคิดเห็น ก็ก่อให้เกิดอคติหรือการมีส่วนได้เสียจากการปรากฏตัวของบุคคลนั้น ได้โดยบัญญัติให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะมิใช่ผลประโยชน์โดยตรงหรือโดยอ้อมจะต้องไม่อยู่ ร่วมในที่ประชุมในการตัดสินใจ โดยต้องออกไปจากที่ประชุมนั้น เพราะถือเป็นการปรากฏตัว ของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ประชุมนั้นทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นเสียไปเป็นโมฆะ ซึ่งใช้ บังคับในทุกกรณี ยกเว้นเฉพาะในกรณีที่การปรากฏตัวของผู้มีส่วนได้เสียนั้น ไม่มีการส่งผลต่อ การการประชุมหรือการตัดสินใจในแต่ละการใด แต่ก็เป็นกรณียกที่จะหาข้อพิสูจน์ว่าการปรากฏตัว ของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้นไม่มีอิทธิพลหรือส่งผลใด ๆ ต่อการวินิจฉัยหรือออกคำสั่งนั้น ฉะนั้น บุคคลผู้มีส่วนได้เสียจึงไม่ควรอยู่ในที่ประชุมตามปกติ ศาลปกครองมักวินิจฉัยการปรากฏตัวของ บุคคลผู้มีส่วนได้เสียว่ายอมส่งผลหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเป็นอันมาก

สำหรับข้อยกเว้นของหลักการไม่มีส่วนได้เสียนั้น ประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดข้อยกเว้น ไว้ก่อนข้างชัดเจน คือ หลักการไม่มีส่วนได้เสียจะไม่นำมาบังคับใช้กับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนซึ่ง หากปล่อยให้ล่าช้าจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มี ทางแก้ไขได้ หรือในกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนโดยเป็นไปในลักษณะแนวทาง เดียวกัน

การที่ประเทศฝรั่งเศส กำหนดหลักเกณฑ์ของการมีส่วนได้เสียไว้ในลักษณะกว้าง ๆ นั้น เนื่องจากองค์กรวินิจฉัยของประเทศฝรั่งเศส คือศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส เป็นศาลที่ได้รับการยอมรับนับถือจากประชาชนเป็นอย่างสูงในการวินิจฉัยคดีทางปกครองในเชิงกฎหมายมหาชน มาช้านาน มีการพัฒนาและวิวัฒนาการการสร้างความหลักกฎหมายมหาชน ในเชิงคุ้มครองสิทธิของ ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับประเทศฝรั่งเศสมีศาลปกครองที่มีการพัฒนา ระบบการ วินิจฉัยคดีสร้างหลักกฎหมายปกครอง ขึ้นมาคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ และได้รับการยอมรับนับถือมานาน กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสจึงไม่มีความจำเป็นในการกำหนด รายละเอียดต่าง ๆ ที่ค่อนข้างชัดเจนลงในกฎหมาย

2) หลักการรับฟังข้อเท็จจริง

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงของฝรั่งเศส ปรากฏในกฎหมายลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 โดยบัญญัติเรื่องการรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อนมีคำสั่งทางปกครองไว้ว่า

ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองจะต้องขอข้อสังเกตที่เป็นลายลักษณ์อักษร จากบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในนิติกรรมทางปกครองนั้นเสียก่อน เว้นแต่บุคคลนั้นจะสามารถตอบด้วยวาจาได้ ก็ไม่จำเป็นต้องขอเป็นลายลักษณ์อักษร และจะต้องรับฟังความคิดเห็นเป็นจากบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่จะมีคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองนั้น ซึ่งบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องนั้นกฎหมายบัญญัติว่าไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลผู้เกี่ยวข้องโดยตรง⁵³

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงของประเทศฝรั่งเศส เรียกว่า “หลักการโต้แย้งคัดค้าน” หรือ “หลักสิทธิที่จะมีการโต้แย้ง” (le principe du contradictoire) ซึ่งใช้ได้กับนิติกรรมทางปกครองทุกชนิดที่เกี่ยวข้อง เป็นหลักการที่พัฒนามาจากแนวคำพิพากษาของศาล โดยกระบวนการพิจารณาที่มีข้อโต้แย้งที่ใช้ในกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลได้ถูกนำมาใช้กับกระบวนการในการออกนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครอง วัตถุประสงค์ก็เพื่อให้มีการโต้แย้งคัดค้านหรือรับฟังข้อเท็จจริง รวมทั้งความเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางฝ่ายปกครอง นอกจากนี้คดีที่มีโทษทางวินัยต่าง ๆ ยังมีหลักการต่อสู้ป้องกันตนเองที่เรียกว่า “สิทธิในการป้องกันตนเอง” (droit de la defense) ซึ่งประกอบด้วยหลักการรับฟังข้อเท็จจริง เช่นเดียวกับหลักสิทธิที่จะมีการโต้แย้ง ทั้งนี้นิติกรรมทางปกครองที่เป็นมาตรการลงโทษต่าง ๆ หรือคดีที่เกี่ยวกับความผิดทางวินัย จะมีบทบัญญัติของกฎหมายเป็นพิเศษบัญญัติให้ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก่อน

วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้จะรับฟังความคิดเห็นอย่างไร ได้มีผู้อธิบายไว้ว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการดังนี้⁵⁴

- 1) ผู้มีส่วนได้เสีย จะต้องได้รับแจ้งให้ทราบก่อนว่าจะให้เขามาชี้แจงหรือโต้แย้งเกี่ยวกับเรื่องใด
- 2) ต้องให้ระยะเวลาพอสมควร ที่จะให้ผู้เกี่ยวข้องได้มีโอกาสเตรียมตัวที่จะเสนอข้อเท็จจริงได้
- 3) เมื่อฝ่ายปกครองได้รับฟังข้อโต้แย้งหรือข้อเท็จจริงแล้ว ผู้รับฟังต้องนำไปเสนอหรือแจ้งให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ทราบด้วย

⁵³ สิริชัย สุธีวีระขจร. เล่มเดิม. หน้า 79.

⁵⁴ Georges Vedel and Pierre Delvolle. (1990). **Droit administratif**. p.283. อ้างโดย สิริชัย สุธีวีระขจร. (2538). หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 80.

4) นอกจากนั้น กฎหมายบางฉบับยังกำหนดว่าผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิให้บุคคลอื่นหรือตัวแทนเข้าไปชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นร่วมกับตนเองได้ โดยผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้เลือกเข้าไปและผู้มีส่วนได้เสียนั้น สามารถที่จะชี้แจง หรือแสดงความคิดเห็นด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นของหลักการรับฟังข้อเท็จจริงในบางกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อน ถ้าข้อเท็จจริงที่วินิจฉัยมีลักษณะเป็นนโยบายเพื่อรักษาระเบียบ สุขภาพ และศีลธรรมของสาธารณะ อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับ “การรักษาความสงบเรียบร้อย” (la police) หรือกรณีเร่งด่วน กรณีที่มีสถานการณ์พิเศษอย่างยิ่ง หรือกรณีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

ประเทศฝรั่งเศสกำหนดหลักการรับฟังข้อเท็จจริงไว้ แต่ไม่ได้กำหนดขอบเขตระยะเวลาของการรับฟังข้อเท็จจริงหรือรายละเอียด อย่างไรก็ตามศาลปกครองฝรั่งเศส ก็มักตีความกำหนดให้มีระยะเวลาพอสมควรในการที่ฝ่ายปกครองต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงข้อเท็จจริงภายในกำหนดเวลาที่เหมาะสม เช่น ในคดี Port Louis ศาลท้องถิ่นได้กำหนดให้ผู้เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นได้ภายใน 11 วัน แต่ศาลปกครองฝรั่งเศสเห็นว่าในกรณีดังกล่าว การกำหนดระยะเวลาเพียง 11 วัน นั้นสั้นเกินไปและไม่ใช้กรณีเร่งด่วน จึงควรกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม

สำหรับข้อยกเว้นของหลักการรับฟังข้อเท็จจริง ประเทศฝรั่งเศสกำหนดข้อยกเว้นโดยมีสาระสำคัญสรุปได้คือ ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือกรณีฉุกเฉิน หากปล่อยให้เน้นช้าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมได้ หรือในกรณีที่ข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไป หรือกรณีที่ข้อเท็จจริงที่ผู้เกี่ยวข้องนั้นได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือที่คู่กรณีแถลงยอมรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นตรงต่อความเป็นจริงแล้ว หรือในกรณีที่เห็นได้ชัดเจนว่า การให้โอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงไม่อาจกระทำได้อาจมีการยกเว้นไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงได้ และในกรณีที่มีกฎหมายยกเว้นไว้ว่าไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริง

3) หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง

การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในประเทศฝรั่งเศสเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเหมือนกับหลักการไม่มีส่วนได้เสียและหลักการรับฟังข้อเท็จจริง แต่หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองมีผลมาจากคำพิพากษาของศาล ที่ได้กำหนดบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง และต่อมาได้มีการตรากฎหมายลงวันที่ 11 กรกฎาคม 1979 (la loi du 11 juillet, 1979) ว่าด้วยการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง และถือว่าเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งทางปกครองเฉพาะราย

ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการให้เหตุผลประกอบคำสั่งของฝ่ายปกครอง ต้องประกอบด้วยข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง อันเป็นหลักหรือเป็นฐานของการออกคำสั่งทางปกครองนั้น⁵⁵

หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง ถูกโยงเข้าด้วยกันกับหลักการรับฟัง ข้อเท็จจริง กล่าวคือนิติกรรมทางปกครองที่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองจะมีผลชอบด้วย กฎหมาย ต่อเมื่อ ได้รับการรับฟังข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องของผู้มีส่วนได้เสียก่อน ฝ่ายปกครองจึง นำข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังมา ไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง หาก ฝ่ายปกครองไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อน ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถที่จะให้เหตุผล ประกอบคำสั่งทางปกครองได้

นิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ นิติกรรมเฉพาะเรื่องเฉพาะราวที่ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เช่น นิติกรรมหรือคำสั่ง ทางปกครองที่จำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือนิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย หรือนิติกรรมที่มีบทลงโทษบุคคล หรือนิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตต่างๆ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข อันจำกัดบางประการ หรือ นิติกรรมที่ก่อให้เกิดการอยู่ภายใต้อำนาจบังคับอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือนิติกรรมที่ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมอีกอันหนึ่งที่ทำให้สิทธิกับประชาชน หรือนิติกรรมที่ ก่อให้เกิดการบังคับอย่างใดอย่างหนึ่ง และนิติกรรมที่ปฏิเสธสิทธิประโยชน์อย่างใดของประชาชน ที่พึงมีพึงได้ ซึ่งประโยชน์นั้นมีบัญญัติไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตามนิติกรรมเฉพาะเรื่องเฉพาะราว ซึ่งแม้ไม่ก่อให้เกิดผลเสียแต่ก็เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไป ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้หรือมีกฎหมาย ลำดับรองกำหนดให้ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง⁵⁶

การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง ถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จักต้องทำ เป็นลายลักษณ์อักษร และมีเนื้อหาเพียงพอที่จะให้รู้ถึงเหตุผล (motivation) ของฝ่ายปกครอง ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถ้าหากมีการให้เหตุผลแต่เนื้อหานั้นไม่เพียงพอที่จะ แสดงให้เห็นถึงเหตุผล หรือมูลเหตุจูงใจที่แท้จริงของฝ่ายปกครองนั้นได้ นิติกรรมทางปกครอง นั้นอาจถูกพิพากษาว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย (illegalite) แต่เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วย แบบของกฎหมาย (vice de forme) ซึ่งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐได้ตัดสินไว้ในคดี Societe des ciments de la porte de France

ข้อยกเว้นของนิติกรรมที่ไม่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง คือ นิติกรรม ทั่วไป ได้แก่ การออกกฎหมายลำดับรองซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือนิติกรรมที่ไม่เป็นนิติกรรม

⁵⁵ Georges Vedel and Pierre Delvolve. Op.cit. p. 263.

⁵⁶ สิริชัย สุธีวีระจร. เล่มเดิม. หน้า 94.

ทั่วไป แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่เป็นนิติกรรมเฉพาะราย และนิติกรรมเฉพาะรายที่ไม่ก่อให้เกิดผลเสีย และไม่เข้าข้อยกเว้นของกฎหมาย สำหรับข้อยกเว้นของการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง คือ กรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนอย่างยิ่ง กรณีที่เป็นความลับเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศและนิติกรรมใด ที่เป็นการตัดสินใจ หรือมีคำสั่งโดยปริยาย (implicite) หรือเกิดจากการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครอง ซึ่งถือเป็นการปฏิเสธการร้องขอของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครอง ก็ไม่ต้องให้เหตุผล

อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้ฝ่ายปกครองให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองนั้นภายในกำหนด 1 เดือน นับแต่วันร้องขอ และแม้ว่ากฎหมายจะมีได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องใช้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองทุกเรื่อง แต่ฝ่ายปกครองก็ได้ขยายหน้าที่ที่จะต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เช่น การออกกฎหมายลำดับรองอื่น กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องใช้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองด้วย โดยกฎหมายลำดับรองนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐก่อน⁵⁷

ข้อยกเว้นหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดแบ่งแยกข้อยกเว้น โดยกำหนดแยกประเภทนิติกรรมที่มีผลบังคับออกเป็นนิติกรรมที่มีผลบังคับทั่วไป นิติกรรมที่ไม่เป็นนิติกรรมทั่วไป ในขณะเดียวกันก็ไม่เป็นนิติกรรมเฉพาะรายและนิติกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดผลเสียหาย และไม่เข้าข้อยกเว้นของกฎหมาย ซึ่งฝ่ายปกครองไม่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการกำหนดโดยแยกแยะรายละเอียดในประเภทของนิติกรรมทางปกครองลงไปอย่างชัดเจน

2.6 หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม

องค์กรของรัฐประเภทนี้แบ่งโดยพิจารณาจากจำนวนสมาชิกที่ประกอบขึ้นเป็นองค์กรนั้น ถ้าองค์กรนั้นประกอบด้วยสมาชิกเพียงคนเดียวก็จะเป็นองค์กรเดี่ยว ถ้าประกอบด้วยสมาชิกหลายคนก็จัดเป็นองค์กรกลุ่ม (Collective Organ) การแบ่งในลักษณะนี้ทำให้เห็นลักษณะในการแสดงเจตนาที่แตกต่างกัน การแสดงเจตนาขององค์กรเดี่ยวนั้นไม่ซับซ้อนเพราะสามารถตัดสินใจ และการแสดงเจตนาโดยบุคคลคนเดียวไม่ต้องร่วมตัดสินใจกับองค์กรอื่น เพียงแต่พิจารณาเฉพาะขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นก็เพียงพอ เช่น ประมุขแห่งรัฐ นายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

⁵⁷ สิริชัย สุทธิวีระขจร. เล่มเดิม. หน้า 96.

ส่วนองค์กรกลุ่มนั้นการตัดสินใจและการแสดงเจตนา มีความซับซ้อนกว่าองค์กรเดี่ยว เพราะองค์กรกลุ่มประกอบด้วยสมาชิกหลายคน ตัวอย่างเช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรลำดับรองลงมาที่อยู่ในรูปคณะกรรมการต่างๆ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการตัดสินใจและการแสดงเจตนาขององค์กรกลุ่มชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ดังต่อไปนี้

1) พิจารณาจากองค์ประกอบ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรกลุ่มจะต้องระบุจำนวนสมาชิกขององค์กรกลุ่มไว้ว่ามีจำนวนเท่าใด โดยหลักแล้วมติขององค์กรกลุ่มจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบถ้วนในขณะที่ประชุมมีมติเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากสมาชิกขององค์กรกลุ่มตายหรือลาออกก็ต้องดำเนินการตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกครบถ้วนตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน จึงจะดำเนินการประชุมมีมติได้ อย่างไรก็ตามหากเห็นว่าจะเป็นปัญหาในการปฏิบัติ โดยเฉพาะองค์กรกลุ่มที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก หรือวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งซับซ้อน เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีนั้นกฎหมายควรบัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ประชุมได้แม้สมาชิกขององค์กรกลุ่มนั้นยังมีไม่ครบตามองค์ประกอบก็ตาม

2) พิจารณาจากองค์ประชุม การแสดงเจตนาหรือมีมติใดๆ ขององค์กรกลุ่มจะต้องเกิดขึ้นจากการประชุมปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกัน ในบรรดาสมาชิกขององค์กรกลุ่ม เพราะการจัดตั้งองค์กรกลุ่มซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งนั้นมุ่งหมายที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันตามหลักการของประชาธิปไตย ซึ่งเชื่อว่าหลังจากแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันแล้วจะมีความคิดเห็นที่ถูกต้องร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ก่อนจะประชุมจะต้องมีหนังสือเรียกประชุม ระบุวัน เวลา และสถานที่ที่จะประชุมและเรื่องที่บรรจุเป็นระเบียบวาระที่จะพิจารณาไปถึงสมาชิกขององค์กรกลุ่มทุกคน แล้วนำผลรวมเป็นมติข้อมเป็นมติที่ไม่ชอบ หรือมีการประชุมโดยไม่แจ้งให้สมาชิกบางคนได้ทราบก็ถือว่าเป็นการประชุมที่ไม่ชอบเช่นเดียวกัน

นอกจากจะต้องมีการประชุมและเรียกประชุมถูกต้องแล้ว จะต้องมีส่วนร่วมประชุมครบองค์ประชุม คือ ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งโดยปกติจะไม่เต็มตามจำนวนทั้งหมดหรือครบองค์ประกอบ เพราะสมาชิกขององค์กรกลุ่มมีจำนวนมากยากที่จะให้มาประชุมทุกคนตามจำนวนที่กำหนดไว้เป็นองค์ประกอบได้ กฎหมายจึงกำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำที่เข้าร่วมประชุมซึ่งสามารถมีมติหรือแสดงเจตนาให้มีผลทางกฎหมายได้ จำนวนสมาชิกขั้นต่ำขององค์กรกลุ่มที่เข้าร่วมประชุมนี้เรียกว่า “องค์ประชุม” โดยปกติกฎหมายจะกำหนดจำนวนองค์ประชุมไว้ว่ามีจำนวนเท่าใด เช่น เกินกว่ากึ่งหนึ่ง ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด มีกรณีข้อยกเว้นเท่านั้นที่กำหนดไว้เท่ากับองค์ประกอบ แต่ถ้าไม่กำหนดไว้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยทั่วไปที่จะต้องมีส่วนร่วมประชุมมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

นอกจากนี้ยังมีหลักทั่วไปว่าผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ประชุมองค์กรกลุ่มพิจารณาข้อม ไม่สามารถร่วมอยู่ในที่ประชุมได้ เพราะอาจทำให้สมาชิกองค์กรกลุ่มไม่กล้าอภิปรายแสดงเหตุผล หรือตัดสินใจโดยอิสระได้ ดังนั้นมติของที่ประชุมที่สมาชิกซึ่งมีส่วนได้เสียในผลของการลงมติร่วม อยู่ด้วยข้อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3) พิจารณาจากองค์มติ มติของที่ประชุมซึ่งมีผู้มาประชุมครบองค์ประชุมจะต้องมี คะแนนเสียงครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยปกติจะกำหนดไว้ตามหลักปริมาณ คือ จำนวนคะแนนเสียงข้างมาก จำนวนคะแนนเสียงข้างมากนี้มีได้ 2 ลักษณะ คือ คะแนนเสียงข้างมาก ธรรมดา หมายถึงคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของผู้ร่วมประชุม หรือเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เรียกว่า “มติธรรมดา” และคะแนนเสียงข้างมากพิเศษ หมายถึง เกินกว่ากึ่งหนึ่งอีกจำนวนหนึ่ง เช่น สองในสามหรือสามในสี่ของผู้ร่วมประชุม หรือของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเรียกว่า “มติพิเศษ”

นอกจากนี้บางครั้งกฎหมายอาจกำหนดให้มีมติเป็นเอกฉันท์ คือมีคะแนนเสียงสอดคล้อง กันทั้งหมดทุกคน ซึ่งจะกำหนดไว้ในกรณีพิเศษจริงๆ เช่น การทำคำพิพากษาของศาลฎีกา เป็นต้น แต่ในบางกรณีอาจกำหนดไว้ว่าเป็นมติได้เมื่อ ไม่มีผู้คัดค้านหรือใช้สิทธิวีโต้ (Veto) ใน กรณีนี้ถ้าไม่มีผู้คัดค้านถือว่าเป็นมติของที่ประชุมแล้ว แต่ถ้ามีผู้คัดค้านเพียงคนเดียว เรื่องที่นำมา พิจารณานั้นจะตกไปทันที

สำหรับคะแนนเสียงข้างมากอาจแยกได้ดังนี้

ก) คะแนนเสียงข้างมากสัมพัทธ์ (relative majority) คือ จำนวน คะแนนเสียงข้างมากที่สุด ขององค์ประชุม หรือของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

ข) คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด (absolute majority) คือ จำนวนคะแนนเสียงเกินกว่า กึ่งหนึ่งขององค์ประชุมหรือของจำนวนสมาชิกทั้งหมด⁵⁸

⁵⁸ สมยศ เชื้อไทย. (2536). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. หน้า 180-182.

บทที่ 3

การดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ของข้าราชการพลเรือน

การนำบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัย มาบังคับใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็เพื่อควบคุมบังคับบัญชา ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา กับเพื่อให้การประพฤติปฏิบัติตนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของราษฎร ซึ่งตามมาตรา 61 ทวิ และ 61 ตรี แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดไว้ว่าให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ถือว่าผู้นั้น กระทำผิดต้องได้รับ โทษ วินัยและโทษผิดวินัยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยอนุโลม⁵⁹ จะเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะ แต่ได้นำบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัยของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาบังคับใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยอนุโลม

3.1 การดำเนินการทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การดำเนินการทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง กระบวนการทั้งหลายที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมายเมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณา ซึ่งได้แก่ การสืบสวนทางวินัย การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวนวินัย การสั่งพักหน้าที่ การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ และการลงโทษ ซึ่งจะแยกอธิบาย ดังนี้

3.1.1 การสืบสวนทางวินัย คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งกรณีที่จะดำเนินการทางวินัยต่อไป

การสืบสวนทางวินัยมี 2 กรณี คือ

⁵⁹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 61ทวิ,61ตรี.

1) การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย

การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย เป็นกระบวนการที่ไม่ต้องทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย ซึ่งอาจกระทำโดยทางลับก็ได้ และควรที่จะกระทำก่อนดำเนินการทางวินัยต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่า กรณีมีมูลน่าเชื่อว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กระทำผิดวินัยหรือไม่ หากกรณีมีมูลก็ดำเนินการทางวินัยต่อไป แต่ถ้าสืบสวนแล้วเห็นว่ากรณีไม่มีมูลก็ไม่ต้องดำเนินการทางวินัย ซึ่งตามมาตรา 99 วรรคห้า แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า

“เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหา หรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที”

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ไม่ต้องการให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ได้บังคับบัญชา ทั้งที่กรณียังไม่มีมูล เพื่อป้องกันมิให้ผู้ได้บังคับบัญชาเสียชื่อเสียงหรือเสียสิทธิประโยชน์ไปโดยไม่ควรที่จะเสีย กล่าวคือ ถ้ามีผู้กล่าวหาที่ปรากฏตัวผู้กล่าวหา ไม่ใช่บัตรสนเท่ห์ หรือผู้บังคับบัญชาสงสัยว่าผู้ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ผู้บังคับบัญชาจะเก็บเรื่องที่มีผู้กล่าวหาผู้ได้บังคับบัญชาของตนไว้ โดยไม่ดำเนินการอย่างไรหาได้ไม่ จะต้องรีบสืบสวนหรือพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาหรือไม่ ถ้าสืบสวนหรือพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีไม่มีมูล จึงจะยุติเรื่องได้

กรณีที่จะทำการสืบสวนได้แก่ กรณีที่มีการกล่าวหาหรือสงสัยว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กระทำผิดซึ่งมีที่มาอันเป็นมูลกรณีปรากฏขึ้นหลายทาง เช่น

1. มีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยโดยผู้ร้องเรียนแจ้งชื่อและที่อยู่ของตนเป็นที่แน่นอนพร้อมทั้งระบุกรณีที่ถูกกล่าวหาพอที่จะสามารถดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงต่อไปได้
2. ผู้บังคับบัญชารู้เห็นหรือสงสัยว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในบังคับบัญชากระทำผิดวินัย ซึ่งอาจได้รู้เห็นการกระทำเองหรือมีผู้บอกให้รู้หรือพบเห็นจากเอกสารหลักฐาน
3. ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นแจ้งมาให้ทราบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในบังคับบัญชา กระทำผิดวินัยหรือสงสัยว่ากระทำผิดวินัย
4. มีบัตรสนเท่ห์กล่าวหาว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในบังคับบัญชากระทำผิดวินัยโดยระบุพยานหลักฐานกรณีแวดล้อมชัดเจนระบุพยานบุคคลแน่นอน⁶⁰

⁶⁰กรมการปกครอง. (2547). คู่มือการดำเนินการทางวินัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน. หน้า 3 .

2) การสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย

กรณีนี้ เป็นการสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้กระทำผิดวินัย เช่น กระทำผิดฐานกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้ลงโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ อันเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) หรือไม่

การสืบสวนดังกล่าวนี้ เป็นกระบวนการอันเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการทางวินัย ในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ที่จะไม่ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนก็ได้ เพราะเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง เพียงแต่สืบสวนให้ได้ว่ามีความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือไม่ ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539)⁶¹ ถ้าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกก็ไม่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งถ้าจะลงโทษฐานกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ต้องมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนเสียก่อน

วิธีการสืบสวน

วิธีการสืบสวนทางวินัยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบการใดกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ การสืบสวนอาจจะดำเนินการโดยวิธีการอย่างใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการสืบสวนว่าควรจะใช้วิธีการอย่างใด จึงจะเหมาะสมที่จะให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ

1. การสืบสวนโดยทางลับ ได้แก่ การสืบสวนที่ดำเนินการไปโดยมิให้ผู้กระทำผิดหรือผู้ถูกสงสัยว่าเป็นผู้กระทำผิดรู้ถึงเรื่องที่จะทำการสืบสวน โดยใช้กลวิธีที่เหมาะสม เช่น การเข้าไปพูดคุยโดยปกปิดธรรมดา หว่านล้อมให้พูดในประเด็นที่ต้องการทราบ หรือทำทีเข้าไปศึกษาถึงวิธีการดำเนินการ หรือการปฏิบัติงานและขอเอกสารเกี่ยวกับเรื่องนั้น โดยที่ผู้ถามไม่ทันรู้ตัว หรือจะมอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าไปอยู่ในเหตุการณ์ เพื่อจะได้ทราบถึงความเคลื่อนไหว หรือข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ว่ามีแนวโน้มพอที่จะเชื่อได้ว่าใครเป็นผู้กระทำผิด หรือผู้ใดได้กระทำความผิดจริงหรือไม่

2. การสืบสวนโดยเปิดเผย ได้แก่ การหาข้อเท็จจริงโดยวิธีแจ้งหรือแสดงให้ผู้ถูกสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงประเด็นแห่งข้อกล่าวหา และขอให้ชี้แจงแสดงเหตุผลแก้ข้อกล่าวหา โดยปกติผู้สืบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีอยู่หรือข้อมูลต่างๆ ไว้ก่อนเพื่อสะดวกในการที่จะชี้หรือยืนยันถึงข้อกล่าวหา

⁶¹ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

กรณีใดสมควรจะสืบสวนโดยเปิดเผยหรือโดยทางลับนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะสืบสวน ความร้ายแรงแห่งกรณี ตลอดจนความเสียหายหรือเสียชื่อเสียงเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนกล่าวหาโดยอ้างพยานหลักฐานแน่ชัดจะใช้วิธีการสอบสวนโดยเปิดเผยก็ได้ แต่หากเป็นกรณีที่สงสัยว่าจะมีการกระทำผิดหรือมีผู้ร้องเรียนโดยกล่าวหาลอยๆ หากจะดำเนินการสืบสวนโดยเปิดเผยอาจเป็นการเอิกเกริก ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดเลยจะทำให้เขาเสียชื่อเสียง หรือถ้าหากเขากระทำผิดจริง จะเป็นทางให้ผู้กระทำผิดไหวตัวหรือรู้ตัว อาจจะมีการทำลายหลักฐานหรือเสื่อมสอนพยานให้ถ้อยคำบิดเบือนได้ จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการสืบสวนโดยวิธีลับ มิให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานรู้ตัว หรือเตรียมการล่วงหน้าได้ หรือถ้าหากสืบสวนได้ปรากฏว่า ไม่เป็นความจริงตามข้อกล่าวหา ก็จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ต้องเสื่อมเสียชื่อเสียง

ในการสืบสวน ถ้าได้มีการบันทึกถ้อยคำของผู้ที่ได้สอบถาม และให้ลงลายมือชื่อไว้ด้วยก็จะเป็นหลักฐานที่ดี แต่ถ้าผู้ให้ถ้อยคำไม่ยอมลงลายมือชื่อจะด้วยเหตุผลใดก็ตามผู้สืบสวนจะทำเพียงบันทึกรายงานการสืบสวนขึ้นก็ได้

3.1.2 การตั้งเรื่องกล่าวหา เป็นการตั้งเรื่องดำเนินการทางวินัยแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเห็นว่ากรณีมีมูลที่จะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนและดำเนินการทางวินัย การตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว เป็นการตั้งเรื่องกล่าวหาในคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน จะระบุชื่อผู้ถูกกล่าวหาและเรื่องที่กล่าวหาไว้ ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มิได้บังคับให้ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา อาจกระทำโดยบันทึกแจ้งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกกล่าวหาทราบเป็นลายลักษณ์อักษรว่า ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยในเรื่องใด สำระสำคัญ ในการตั้งเรื่องกล่าวหา คือ ข้อความซึ่งบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรระบุชื่อผู้ถูกกล่าวหาและเรื่องที่กล่าวหา ผู้ตั้งเรื่องกล่าวหา ก็คือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจของผู้ถูกกล่าวหา

1) กรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเห็นว่ากรณีมีมูลต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน⁶² ตามมาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว ก็เป็นการตั้งเรื่องกล่าวหาซึ่งในคำสั่งจะระบุชื่อผู้ถูกกล่าวหาและเรื่องที่กล่าวหาไว้

⁶² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 102.

2) กรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มิได้บังคับให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหาจึงอาจกระทำโดยทำบันทึกแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบเป็นลายลักษณ์อักษรว่า ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยเรื่องใด สาเหตุสำคัญที่จะต้องมีการตั้งเรื่องดังกล่าวคือ ข้อความซึ่งบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรระบุชื่อผู้ถูกกล่าวหาและเรื่องที่ถูกกล่าวหา ผู้ตั้งเรื่องดังกล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา

การตั้งเรื่องกล่าวหาต่อท่าน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นขั้นตอนที่จำเป็นจะต้องแจ้งให้ท่าน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยในเรื่องใด เพื่อท่าน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รู้ตัวและมีโอกาสชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาได้ และจะได้เป็นหลักฐานว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งรู้ว่าการตั้งเรื่องกล่าวหา ท่าน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใดกระทำผิดวินัยได้ดำเนินการแก่ผู้นั้นแล้ว มิได้ละเลยหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หากแต่มิได้มีการลงโทษ เพราะเห็นว่าไม่มีความผิดตามที่ผู้ร้องเรียน การตั้งเรื่องกล่าวหาโดยแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเรื่องที่ถูกกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้เตรียมชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพื่อความเป็นธรรม ถ้าผู้นั้นมิได้กระทำผิดวินัย จะได้ไม่ลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด หรือถ้าผู้นั้นได้กระทำผิดวินัยจริง ผู้บังคับบัญชาจะได้พิจารณาความผิดและลงโทษท่าน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นั้นได้โดยถูกต้องและเหมาะสมกับความผิด อันเป็นการปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ทำเป็นคำสั่งวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้ ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยายาม โดยอคติ หรือโดยโทสะจริตหรือลงโทษผู้ที่มิได้มีความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดตามมาตราใด”

การตั้งเรื่องกล่าวหาท่าน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใด ควรกระทำก็ต่อเมื่อผู้บังคับบัญชาได้สืบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเบื้องต้น เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาแล้ว เห็นว่าการณมีมูลควรจะดำเนินการทางวินัยแก่ท่าน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นั้น ไม่ควรตั้งเรื่องกล่าวหาท่าน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใดโดยมิได้สืบสวนให้ เห็นว่าการณมีมูลเสียก่อน เพราะจะเป็นทางเสียหายแก่ท่าน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นั้น และแก่ทางราชการเป็นส่วนรวมตามที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าด้วยการสืบสวน

เรื่องที่ถูกกล่าวหา ไม่ใช่ ฐานความผิด แต่เป็นเรื่องราวหรือการกระทำที่กล่าวอ้างว่าท่าน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด ฉะนั้น ในการตั้งเรื่องกล่าวหา จึงควรระบุแต่เพียงเรื่องราวหรือการกระทำที่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดเท่านั้น ไม่ควรระบุมาตรการว่าด้วยวินัยหรือฐานความผิด การระบุมาตรการว่าด้วยวินัยหรือฐานความผิดนั้น ควรปล่อยให้เป็นเรื่องของคณะกรรมการ

สอบสวน ผู้พิจารณาความผิด และผู้พิจารณาโทษที่จะพิจารณาปรับบทลงโทษ และระบุนฐานความผิด หลังจากได้สอบสวนพิจารณาเสร็จแล้ว เนื่องจากการกำหนดบทมาตราว่าด้วยวินัยหรือฐานความผิดไว้เสียแต่แรกแล้ว อาจจะกลายเป็นการจำกัดขอบเขตของการสอบสวนพิจารณา ให้อยู่เฉพาะในบทมาตราว่าด้วยวินัยหรือฐานความผิดที่กำหนดไว้ ถ้าสอบสวนพิจารณาเกินกว่านั้นจะเกิดปัญหาว่าเป็นการสอบสวนเรื่องอื่น หรือพิจารณาลงโทษในเรื่องอื่นที่มีใจเรื่องที่ทำให้สอบสวน แต่ถ้าระบุแต่เพียงเรื่องราว หรือการกระทำที่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดโดยระบุมาตราว่าด้วยวินัยหรือฐานความผิด คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจพิจารณาโทษอาจพิจารณาว่าผลการสอบสวนในเรื่องที่กล่าวหา นั้น ฟังข้อเท็จจริงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในเรื่องนั้นอย่างไร แล้วปรับบทความผิดวินัยฐานใด ตามมาตราใดก็ได้

3.1.3 การสอบสวนวินัย คือ การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลาย เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ หรือเพื่อพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ได้ความจริงและยุติธรรม และเพื่อพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยจริงหรือไม่ ถ้าได้กระทำความผิดจริงก็ลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยนั้น

การสอบสวนทางวินัย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนเพื่อพิจารณาลงโทษในกรณีความผิดไม่ร้ายแรง หรือการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อนดำเนินการสอบสวนตามกฎหมาย ในทางปฏิบัติจะดำเนินการ โดยวิธีตั้งกรรมการขึ้นทำการสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาจะสอบสวนเอง หรือจะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาสอบสวน หรือจะเพียงให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยวิธีใดก็ได้ ซึ่งการสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมายนี้ได้กำหนดไว้ในมาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์เรื่องที่ถูกกล่าวหาว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด หรือไม่ ซึ่งมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติว่า “ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีได้เป็นไปโดยพยานา โดยอคติหรือโดยโทสะจริตหรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิดในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใดตามมาตราใด” ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมอันเป็นทางระวังมิให้ลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิดและเพื่อจะได้สั่งลงโทษผู้กระทำความผิดให้ถูกต้องและเหมาะสมกับกรณีความผิด⁶³

⁶³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 101.

ทั้งนี้ ตามมาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงแก่ผู้ได้บังคับบัญชาตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ได้ก่อเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ ในเรื่องคำว่า “เห็นสมควร” นี้หมายความว่าอย่างไร ผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ หรือการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาต้องแจ้งข้อกล่าวหา หรือสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบหรือไม่ หรือจะใช้สำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงมาใช้ลงโทษผู้กระทำผิดกรณีความผิดไม่ร้ายแรงได้หรือไม่ หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัย แตกต่างจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงอย่างไร เป็นต้น

2) การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ คือ การสอบสวนในกรณีที่กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ต้องทำตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาและการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา⁶⁴

กรณีที่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ได้แก่ กรณีที่กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยในกรณีความผิดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ดังนี้

1. ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสาม
2. ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 84 วรรคสอง
3. ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง
4. เปิดเผยความลับของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 87 วรรคสอง

⁶⁴ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

5. ขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 88 วรรคสอง

6. รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 90 วรรคสอง

7. ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 92 วรรคสอง

8. ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ตามมาตรา 92 วรรคสอง

9. คุกคาม เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 94 วรรคสอง

10. กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ตามมาตรา 98 วรรคสอง

11. ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 98 วรรคสอง

ตามมาตรา 102 วรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา มีอำนาจพิจารณาดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษ โดยไม่สอบสวนก็ได้ ในกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) คือ

1. กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้ลงโทษหนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

2. ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่า 15 วัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือเห็นว่ามีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

3. กรณีผู้กระทำผิดให้อภัยรับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน⁶⁵

⁶⁵ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

กรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้แต่งตั้ง ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และแพทย์ประจำตำบล ตามมาตรา 13, 30 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนบุคคล ดังกล่าว สำหรับตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 จึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัย

อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอาจมอบ อำนาจเป็นหนังสือให้ผู้อื่นแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดไว้ในมาตรา 38 (9) (10) (11) ในการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ในเรื่องใดแล้วแต่กรณี ถ้ากฎหมายในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบหมายอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้มีอำนาจคือ

ผู้ว่าราชการจังหวัด จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วย ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า ประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอก็ได้

นายอำเภอ อาจมอบอำนาจให้ปลัดอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ อาจมอบอำนาจให้ปลัดอำเภอหรือหัวหน้า ส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกกล่าวหาว่ากระทำ ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ผู้ได้รับมอบอำนาจ และผู้รักษาราชการแทนหรือ ผู้รักษาการในตำแหน่งเท่านั้น บุคคลอื่นนอกจากนี้ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใน กรณีดังกล่าว คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีดังกล่าว ถ้าผู้สั่งได้สั่งไปโดยไม่มี อำนาจเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาในภายหลัง ผู้มีอำนาจรับรองหรืออนุมัติการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวน ก็ห้ามมิให้คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นกลายเป็นคำสั่งที่ชอบด้วย กฎหมายขึ้นมาได้ใหม่ กรณีเช่นนี้ จึงยังถือไม่ได้ว่าได้มีการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายแต่อย่างใด

องค์ประกอบและคุณสมบัติของกรรมการสอบสวน

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ข้อ 3 กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอย่างน้อยอีกสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการในกรณีจำเป็นจะให้ มีผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้ โดยจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1) ประธานกรรมการและกรรมการทุกคนตลอดจนเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ ต้องเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน

2) ประธานกรรมการ ต้องแต่งตั้งจากผู้ที่มีดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ที่เป็น ประธานกรรมการ ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ส่วนกรรมการอื่นตลอดจน เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการจะดำรงตำแหน่งใด ระดับใด ก็ได้

3) ในคณะกรรมการสอบสวน จะต้อง มีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทาง กฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้าน การดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน

ผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หมายถึง

- 1) ผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยซึ่งสำนักงาน ก.พ. จัดขึ้นหรือ
- 2) ผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งส่วนราชการต่างๆ จัดขึ้น หรือ
- 3) ผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยของส่วนราชการ ที่ ก.พ. ได้พิจารณารับรองหลักสูตรนั้นแล้ว

คำว่า “ผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย” หมายถึง ข้าราชการซึ่งผู้มีอำนาจ สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถที่จะสอบสวนใน เรื่องที่กล่าวหาได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. เช่น เป็นผู้ที่มีความสนใจและ ได้ศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนความผิดทาง วินัยของข้าราชการอยู่เสมอหรือเป็นผู้ที่เคยทำหน้าที่ตรวจสำนวนการสอบสวนความผิดทางวินัย ของข้าราชการ และเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาการสั่งลงโทษมาแล้ว เป็นต้น

3.1.4 การสั่งพักหน้าที่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 61 ทวิ ได้บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจสั่งพักหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน (มาตรา 61 ตริ) ได้ 2 กรณี คือ

- 1) ถูกฟ้องในคดีอาญา เว้นแต่คดีความผิดในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้ กระทำโดยประมาทหรือ

2) มีกรณีที่ต้องหาว่าผิดวินัยอย่างร้ายแรงถูกสอบสวนเพื่อไล่ออกหรือปลดออก

คำว่า ถูกฟ้อง ในคดีอาญา ตามมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ไม่ได้บัญญัติรวมถึงกรณีต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาเหมือนอย่าง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การถูกฟ้องในคดีอาญาหมายถึงศาลได้ประทับรับฟ้องแล้ว ดังนั้นในกรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพียงต้องหาคดีอาญาจึงสั่งพักหน้าที่ไม่ได้

คำว่า ถูกสอบสวน หมายความว่าถึง ถูกตั้งกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยก่อนแล้ว จึงจะสั่งพักหน้าที่ได้

การสั่งพักหน้าที่ทั้งสองกรณี เป็นกรณีที่นายอำเภอเห็นว่าถ้าคงให้อยู่ในตำแหน่งต่อไป จะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ซึ่งควรพิจารณาในเรื่องความผิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ความประพฤติหรือพฤติกรรมอันไม่น่าไว้วางใจ พฤติการณ์ที่จะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือพิจารณา หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

อำนาจในการสั่งพักหน้าที่เป็นของนายอำเภอ แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

ในการทำคำสั่งพักหน้าที่โดยหลักทั่วไป ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2538) ข้อ 6 ห้ามมิให้สั่งพักย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง เว้นแต่

1) ผู้ถูกสั่งพักอยู่ในระหว่างควบคุมหรือขัง โดยเป็นผู้ถูกจับในคดีอาญาหรือต้องจำคุก โดยคำพิพากษาให้สั่งพักย้อนหลังไปถึงวันที่ถูกควบคุมหรือขัง หรือต้องจำคุก

2) ได้มีการสั่งพักหน้าที่ไว้แล้ว ถ้าจะต้องสั่งใหม่ เพราะคำสั่งเดิมไม่ชอบหรือไม่ถูกต้อง ให้สั่งพักตั้งแต่วันที่พักหน้าที่ตามคำสั่งเดิม หรือวันที่ควรต้องพักในขณะที่ออกคำสั่งเดิม⁶⁶

การสั่งให้กลับเข้ารับหน้าที่ เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ถูกสั่งพักหน้าที่แล้ว หากการสอบสวนปรากฏว่าไม่ได้กระทำความผิดหรือกระทำความผิดแต่ไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก การสั่งกลับเข้ารับหน้าที่เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมทั้งการวินิจฉัยว่าจะควรจ่ายเงินเดือนระหว่างพักให้เพียงใดหรือไม่ด้วยโดยอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

3.1.5 การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ คือ การพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และควรลงโทษในสถานใด หรือไม่ ทั้งนี้ เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษพึงกระทำ

⁶⁶ กฎ ก.พ.ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

เมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่กำลังกล่าวหาโดยกระจ่างชัดพอที่จะพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้แล้ว ทั้งนี้ หากเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีใช้กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง จะต้องได้ข้อเท็จจริงจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน หากเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง อาจได้ข้อเท็จจริงจากการสืบสวนหรือการรวบรวมข้อมูลแล้วแต่กรณี แต่ถ้าเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงจะได้ข้อเท็จจริงจากการสอบสวนหรือจากทางใด ๆ ที่พอเชื่อถือได้ก็ได้ ซึ่งกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา

การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษนี้ เมื่อพิจารณาความผิดตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 จะพบว่ามีปัญหาในเรื่องตัวบทบัญญัติมีความซ้ำซ้อน และตัวบทบัญญัติไม่มีผลในทางปฏิบัติ อยู่หลายมาตรา ได้แก่

1) ปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมาย

ความซ้ำซ้อนกัน หรือการบัญญัติเกี่ยวกับความผิดทางวินัยไว้ไม่แตกต่างกัน จะส่งผลให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวินัย ไม่มีความชัดเจนในการตีความเพื่อปรับบทความผิดทางวินัย ได้แก่ กรณีตามมาตรา 82 วรรคสอง กับมาตรา 95 และกรณีตามมาตรา 83 ถึงมาตรา 85 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

มาตรา 82 วรรคสอง “ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น”

มาตรา 95 “ข้าราชการพลเรือนต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติใน 2 มาตราดังกล่าว จะเห็นว่า แม้มาตรา 82 มุ่งหมายเฉพาะความผิดที่ผู้กระทำต้องมีหน้าที่ราชการก็ตาม แต่บทบัญญัติมาตรา 95 ความที่ว่า “...ไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม...” จะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้นั้นอันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรม

มาตรา 83 “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ”

มาตรา 84 “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอุตสาหะเอาใจใส่ ระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ”

มาตรา 85 “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้ง 3 มาตรา จะเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตามข้อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีด้วยความอดสาหัสและตามกฎหมาย ซึ่งมีการบัญญัติไว้โดยมีความหมายในทำนองเดียวกัน

2) ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้แก่ มาตรา 86 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือว่าเป็นหน้าที่พิเศษที่จะสนใจหรือรับทราบความเคลื่อนไหวอันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ และต้องป้องกันภัยอันตรายซึ่งจะบังเกิดแก่ประเทศชาติจนเต็มความสามารถ” จะเห็นได้ว่าการกระทำที่อาจเป็นความผิดวินัยตามมาตรา 101 นอกจากจะไม่ชัดเจนและปรับบทความผิดยาก แล้วยังมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่ฟุ่มเฟือย เพราะเป็นข้อกำหนดความผิดทางวินัยที่เกินเลยออกไปจากขอบอำนาจของข้าราชการ⁶⁷

3.1.6 การลงโทษ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 100 ได้บัญญัติไว้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด ผ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัย ตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษ ดังนั้น การลงโทษทางวินัยจึงหมายถึงมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย นอกเหนือไปจากการส่งเสริมให้มีวินัย หรือการป้องกันมิให้กระทำความผิดวินัย การลงโทษทางวินัยจึงเป็นมาตรการสุดท้ายที่พึงใช้ในการรักษาวินัย แต่ก็เป็นสิ่งจำเป็น ที่ต้องมีอยู่ตราบเท่าที่ยังมีการกระทำความผิดวินัย

จุดมุ่งหมาย การลงโทษทางวินัยมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำความผิดวินัย ทั้งนี้ ตามมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ได้กำหนดว่า “ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยาบาท โดยอคติ หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด” ซึ่งพอจะกล่าวได้ว่าจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัย มีดังต่อไปนี้

1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เพื่อที่จะให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หรือเพื่อเป็น

⁶⁷ สำนักงาน ก.พ. เล่มเดิม. หน้า 9 – 10.

การ “ปราบ” ผู้กระทำผิด และ “ปราม” ไว้มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างให้สังวรณไว้ว่า ถ้ากระทำผิดวินัยจะต้องถูกลงโทษ

2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพ เพื่อให้ผู้ส่งลงโทษต้องส่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และมีให้เป็นไปโดยพยายาม โดยอคติ หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงให้ชัดเจนว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยโดยมีข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน พยานหลักฐาน และเหตุผลที่สนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างไร เป็นการกระทำผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด

การลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดต้องกระทำโดยฉับพลัน คือ ลงโทษในเวลาใกล้เคียงกับที่พบการกระทำผิด ลงโทษโดยเป็นธรรมคือได้พิจารณาโดยถ่องแท้แล้วว่ากระทำผิดจริง ลงโทษโดยเสมอหน้า ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง และลงโทษในระดับที่เหมาะสมแก่ความผิด อันจะทำให้ส่วนรวมมีความระมัดระวังในการรักษามาตรฐานความประพฤติและรู้สึกรู้สึกว่ามีความเป็นธรรมในราชการ ทำให้มีขวัญและกำลังใจในการที่จะประพฤติและปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีและทำงานให้ดี ในทางตรงกันข้ามถ้าในหน่วยงานใดผู้บังคับบัญชาไม่ลงโทษผู้กระทำผิด หรือลงโทษไม่ยุติธรรมหรือไม่เหมาะสม ก็จะทำให้ขวัญกำลังใจของส่วนรวมเสียไป และไม่มีกำลังใจในการทำงานหรือไม่ในใจที่จะรักษามาตรฐานความประพฤติ

3) เพื่อจูงใจให้ปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น การลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดวินัยผู้ใดควรที่จะได้ทำให้ผู้นั้นรู้ เข้าใจ และยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำนั้น ทำให้เกิดความสำนึกในสิ่งที่ได้กระทำไปว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของส่วนรวมและของทางราชการ และผู้ที่กระทำผิดจะได้รับผลสนองการกระทำความผิดโดยต้องถูกลงโทษ จะเป็นทางจูงใจให้ผู้กระทำผิดปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ทั้งนี้ นอกจากจะแสดงความผิดให้ปรากฏชัดในคำสั่งลงโทษแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็ควรจะได้เรียกผู้ถูกลงโทษมาชี้แจงให้รู้สำนึกในความผิด เข้าใจว่าตนกระทำผิดยอมรับในความผิดนั้น และหาทางจูงใจให้ปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นต่อไปด้วย

4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ ทางหนึ่งที่จะรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ ก็คือ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีระเบียบวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานโดยสม่ำเสมอ หากในหน่วยงานใดมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบกพร่องในเรื่องระเบียบวินัย หรือบกพร่องในการปฏิบัติราชการ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่บกพร่องนั้นๆ เพื่อที่รักษาไว้ซึ่งชื่อเสียงของทางราชการ

ระดับโทษ มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ได้กำหนดโทษผิดวินัยไว้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออกโทษ 5 สถานดังกล่าวข้างต้น แบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ ดังนี้

1) โทษสำหรับการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ไล่ออก ปลดออก ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

2) โทษสำหรับความผิดวินัยที่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง ได้แก่ ลดเงินเดือน ตัดเงินเดือน ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ เช่น จากโทษลดเงินเดือนเป็นตัดเงินเดือนหรือจากโทษตัดเงินเดือนเป็นภาคทัณฑ์

3) โทษสำหรับความผิดวินัยเล็กน้อย เป็นกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ และหากมีเหตุอันควรลดหย่อนในระดับโทษภาคทัณฑ์ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การลงโทษแก่ผู้กระทำผิดวินัยในแต่ละระดับนั้น ผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษจะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาหรือสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับกรณีความผิด และนอกจากนี้จะต้องนำหลักนิติธรรม หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม และนโยบายของทางราชการมาประกอบการพิจารณาด้วย

อำนาจในการลงโทษกักกัน ผู้ใหญ่บ้าน มาตรา 61 ทวิ และมาตรา 61 ตริ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจลงโทษกักกัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

- 1) กักกัน มีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
- 2) นายอำเภอ มีอำนาจลงโทษกักกัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

ก. ลดอันดับเงินเดือนไม่เกิน 1 อันดับ

ข. ตัดเงินเดือนโดยเทียบในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้าแผนก กับผู้กระทำผิดชั้นเสมียนพนักงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

ค. ลงโทษภาคทัณฑ์

3) ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจลงโทษกักกัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านได้ในทุกสถาน ในกรณีการลดอันดับและตัดเงินเดือน ให้เทียบผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้ากอง และกักกัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นชั้นเสมียนพนักงาน⁶⁸

⁶⁸ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 61ทวิ, 61ตริ.

ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน ข้อ 3 กำหนดไว้ว่า เลขาธิการกรม ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากอง และหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่ากอง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5% และเป็นเวลาไม่เกิน 1 เดือน ดังนั้นเมื่อนายอำเภอสอบสวนและพิจารณาความผิดแล้วจะลงโทษผู้กระทำผิดโดยตัดเงินเดือน จึงสามารถตัดเงินเดือนได้ 5% เป็นเวลาไม่เกิน 1 เดือน และสำหรับกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนพิจารณาความผิดแล้วจะสั่งลงโทษตัดเงินเดือน ก็สามารถลงโทษตัดเงินเดือนได้ 5% เป็นเวลาไม่เกิน 1 เดือน เช่นกัน⁶⁹

คำสั่งลงโทษ คำสั่งลงโทษต้องทำเป็นหนังสือแสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยโดยมีข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน พยานหลักฐาน และเหตุผลที่สนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างไร เป็นการกระทำผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด การลงโทษต้องทำเป็นรูปคำสั่งตามแบบ ให้ระบุสิทธิในการอุทธรณ์ ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งด้วย และถ้าผู้มีอำนาจสั่งลงโทษได้ใช้ดุลพินิจลดหย่อนโทษ ให้ระบุไว้ในคำสั่งลงโทษด้วยว่า กรณีความผิดนั้นผู้ถูกลงโทษควรได้รับโทษระดับใด มีเหตุอันควรลดหย่อนอย่างไร และเมื่อลดหย่อนแล้วให้รับโทษสถานใด ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรก ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าควรจحدโทษให้โดยว่ากล่าวตักเตือนหรือให้ทำทัณฑ์บนไว้ก็ได้

การออกคำสั่งลงโทษ มาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้ ผู้สั่งลงโทษต้องลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และมีให้เป็นไปโดยพยาบาล โดยอคติ หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้วางแนวทางและวิธีการออกคำสั่งไว้ในระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 และระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.2539

⁶⁹ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน

3.2 การร้องทุกข์ และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การร้องทุกข์ ตามหลักการบริหารงานบุคคลนั้น หมายถึง การร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องต่างๆ ที่ทำให้ลูกจ้างหรือผู้อยู่ได้บังคับบัญชาเกิดความรู้สึกไม่พึงพอใจต่อฝ่ายจัดการ หรือผู้บังคับบัญชาเพื่อให้จัดหรือแก้ไขความไม่พึงพอใจหรือความทุกข์ ความเดือดร้อนนั้น ซึ่งแนวความคิดเรื่องการร้องทุกข์นี้ ตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จนถึงฉบับ พ.ศ. 2485 ได้เคยมีการบัญญัติถึงเรื่องการร้องทุกข์ไว้ในหมวดที่เกี่ยวกับการรักษาวินัย โดยเป็นเรื่องของการร้องทุกข์ในกรณีข้าราชการพลเรือนถูกลงโทษทางวินัยทั้งสิ้น แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อมาก็มิได้กล่าวถึงการร้องทุกข์กรณีถูกลงโทษทางวินัยไว้อีก มีแต่กล่าวถึงคำว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น จึงกล่าวได้ว่าคำร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อนๆ ก็คือการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ส่วนคำว่ากรร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดเรื่องการร้องทุกข์ไว้ในหมวด 8 มาตรา 129 และมาตรา 130 ได้บัญญัติเรื่องการร้องทุกข์ไว้ดังนี้

มาตรา 129 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการ ตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยเหตุใด ๆ ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้

การร้องทุกข์ตามวรรคหนึ่ง ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง และให้นำมาตรา 126 ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. และมาตรา 127 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 130 ภายใบบังคับมาตรา 129 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตนในกรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ผู้นั้นอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. เพื่อขอให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจได้ ทั้งนี้เว้นแต่ที่มีสิทธิอุทธรณ์ตามหมวด 7 ซึ่งต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในหมวดนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการร้องทุกข์

เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2540) และฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2543)

1. ผู้ร้องทุกข์จะร้องทุกข์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะร้องทุกข์แทนคนอื่นหรือมอบหมายให้คนอื่นร้องทุกข์แทนไม่ได้

2. มีเหตุที่จะร้องทุกข์

3. การร้องทุกข์กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ ตามมาตรา 129 ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อ ก.พ. หรือนำหนังสือร้องทุกข์ไปส่งต่อผู้บังคับบัญชาเดิมภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง

4. การร้องทุกข์กรณีตามมาตรา 130 เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2540) และฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2543) กำหนดขั้นตอนไว้ดังนี้

การร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2540) กรณี

- เหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาให้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตน โดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย

- ให้ขอคำปรึกษาหารือหรือทำความเข้าใจต่อผู้บังคับบัญชา

- ผู้บังคับบัญชาไม่ประสงค์ที่จะปรึกษาหารือ หรือปรึกษาหารือแล้วไม่ได้รับคำชี้แจง หรือชี้แจงแล้วไม่เป็นที่เข้าใจ ให้ร้องทุกข์เป็นหนังสือภายใน 30 วัน นับแต่ทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์

- ในกรณีเหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.พ.จังหวัด

- ในกรณีเหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.พ.กรม

- ในกรณีเหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี ให้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.พ.กระทรวง

- ในกรณีเหตุร้องทุกข์เกิดจากนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวง หรือผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวง หรือเหตุร้องทุกข์เกิดจากการถูกสั่งพักราชการ ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.

หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณา

1. อ.ก.พ. หรือ ก.พ. ที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จใน 30 วัน นับแต่ได้รับหนังสือร้องทุกข์ และคำชี้แจงของผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุร้องทุกข์ หากจำเป็นให้ขยายเวลาได้อีก 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 30 วัน

2. หาก อ.ก.พ. ที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์เห็นว่าผู้บังคับบัญชาให้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์

2.1 ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีมติยกคำร้องทุกข์

2.2 ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีมติให้แก้ไข โดยเพิกถอนหรือยกเลิกการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง หรือให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

2.3 ถูกต้องตามกฎหมายบางส่วน และไม่ถูกต้องตามกฎหมายบางส่วน ให้มีมติให้แก้ไขหรือให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

2.4 ถ้าเห็นว่าสมควรดำเนินการโดยประการอื่น เพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควร

เมื่อ อ.ก.พ. ผู้พิจารณาได้มติประการใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้น ในโอกาสแรกที่ทำได้ แล้วแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว

3. เมื่อ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์และมีมติเป็นประการใด ให้รายงานนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร แล้วให้สำนักงาน ก.พ. แจ้งผู้ร้องทุกข์ทราบ และแจ้งกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องทราบ หรือดำเนินการ

4. มติ อ.ก.พ. หรือคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวให้เป็นที่สุด

การร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2543) กรณี

- เหตุร้องทุกข์เป็นความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาอย่างไรอย่างหนึ่ง 3 ประการ ดังนี้

1) บริหารงานบุคคลโดยเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

2) ไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ

3) ประวิงเวลาหรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางเรื่องเป็นเหตุให้เสียสิทธิ หรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้

- เมื่อมีเหตุข้างต้นให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้เกิดความคับข้องใจ

- ผู้บังคับบัญชาต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือหรือแก้ไขความคับข้องใจ ภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับแจ้ง

- หากผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการใดๆ หรือดำเนินการแล้วแต่ไม่เป็นที่พอใจ ให้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี (หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2540))

หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณา

1. อ.ก.พ. หรือ ก.พ. ที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จใน 30 วัน นับแต่ได้รับหนังสือร้องทุกข์และคำชี้แจงของผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุร้องทุกข์ หากจำเป็นให้ขยายระยะเวลาได้อีก 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 30 วัน

2. หาก อ.ก.พ. หรือ ก.พ. ผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์เห็นว่าการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา

2.1 มิได้มีลักษณะตามเหตุแห่งการร้องทุกข์ 3 ประการ ให้มีมติยกคำร้องทุกข์

2.2 มีลักษณะตามเหตุแห่งการร้องทุกข์ 3 ประการ ให้มีมติให้แก้ไขหากแก้ไขไม่ได้ ให้ส่งดำเนินการประการอื่น หรือให้คำแนะนำตามที่เห็นสมควร

3. เมื่อ อ.ก.พ. ผู้พิจารณาได้มีมติประการใดให้ผู้ว่าราชการ อธิบดี หรือรัฐมนตรี สั่งผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้เกิดความคับข้องใจ ให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้น แล้วแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว

4. เมื่อ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ และมีมติเป็นประการใดให้รายงานนายกรัฐมนตรี พิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร แล้วให้สำนักงาน ก.พ. แจ้งผู้ร้องทราบ และแจ้งกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องทราบหรือดำเนินการ

5. มติ อ.ก.พ. หรือคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวให้เป็นที่สุด

การนับเวลา

สำหรับเวลาเริ่มต้น ให้นับวันถัดจากวันแรกแห่งเวลานั้นเป็นวันเริ่มนับระยะเวลา ส่วนเวลาสิ้นสุด ถ้าวันสุดท้ายแห่งเวลาตรงกับวันหยุดราชการ ให้นับวันเริ่มเปิดทำการใหม่เป็นวันสุดท้ายแห่งระยะเวลา (กฎ ก.พ. ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2540) และฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2543))

จึงสรุปได้ว่าการร้องทุกข์ ตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นหลักประกันในเรื่องการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการให้แก่ข้าราชการ โดยเมื่อปรากฏว่าข้าราชการเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน ในกรณีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ข้าราชการผู้นั้นก็สามารถใช้สิทธิร้องทุกข์เพื่อขอให้แก้ไขความคับข้องใจได้ เว้นแต่กรณีที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิอุทธรณ์ไว้แล้ว ก็จะใช้สิทธิร้องทุกข์มิได้

เมื่อพิจารณาตามบัญญัติมาตรา 61 ทวิแห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งบัญญัติเพิ่มโดยมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ที่ให้นำเรื่องวินัยและโทษวินัยของข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลม จะเห็นได้ว่าการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 หมายความว่า การร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อนๆ ที่เป็นการร้องขอความเป็นธรรมกรณีอุทธรณ์โทษทางวินัย ซึ่งคือ การอุทธรณ์ในความหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นี้ แต่เนื่องจากการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังเช่นของข้าราชการพลเรือน การร้องขอความเป็นธรรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงยังคงใช้คำว่าร้องทุกข์

กรณีที่กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน มีสิทธิร้องทุกข์และไม่มีสิทธิร้องทุกข์

กรณีที่กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน สามารถร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ได้ นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือถูกลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งเท่านั้น หากเป็นกรณีถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงคือ ถูกลงโทษ ภาคทัณฑ์หรือตัดเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง หรือกรณีถูกสั่งให้ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่น ซึ่งมีโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงคือ โทษปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่ง กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ดังกล่าวไม่มีสิทธิที่จะร้องทุกข์ได้ แต่ผู้ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนี้ มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวนี้ได้ เนื่องจากถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

วิธีการยื่นคำร้องทุกข์

กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัยต้องร้องทุกข์ด้วยตนเอง โดยทำเป็นคำร้อง (หนังสือ) ระบุวัน เดือน ปี ที่เขียนคำร้องทุกข์ และลงลายมือชื่อ สำคัญสำคัญของคำร้องทุกข์ควรอ้าง คำสั่งผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ วัน เดือน ปี ที่รับคำสั่งลงโทษอธิบายชี้แจงข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกลงโทษ พร้อมด้วยเหตุผลที่เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม มีเหตุอันควรจะได้รับบรรเทาโทษ หรือไม่มีความผิดอย่างไร เป็นต้น

กำหนดเวลาการยื่นคำร้องทุกข์

การยื่นคำร้องทุกข์ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัย หากประสงค์จะร้องทุกข์ให้ยื่น คำร้องทุกข์ต่อนายอำเภอภายใน 15 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งลงโทษ

ผู้มีอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์

เมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องทุกข์คำสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก จะต้องส่งคำร้องทุกข์ให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์พร้อมด้วยคำชี้แจง(ถ้ามี) เมื่อผู้ว่าราชการ จังหวัดได้รับคำร้องทุกข์ จะต้องส่งคำร้องทุกข์ คำสั่งลงโทษไปยังกระทรวงมหาดไทย ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์คำสั่งลงโทษพร้อมด้วยความเห็น (ถ้ามี) และเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ รับคำร้องทุกข์ จากจังหวัดก็จะพิจารณาเพื่อมีคำสั่งให้ยกคำร้องทุกข์ หรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษ หรือลดโทษ แล้วแต่กรณี ซึ่งในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ระบบการอุทธรณ์ของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ที่กำหนดให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ “กระทรวงมหาดไทย” เท่านั้น (โดยไม่ปรากฏว่า “ข้าราชการระดับใด” เป็นผู้พิจารณาและสั่งยกอุทธรณ์ในนาม “กระทรวงมหาดไทย”) ระบบอุทธรณ์ดังกล่าวจึงมิใช่การอุทธรณ์ต่อองค์กรในรูปแบบที่เป็น คณะกรรมการ (ที่มีกฎหมายกำหนดสภาพและฐานะ) ที่แน่นอน ดังเช่นบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วย

ระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ และนอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา 61 ทวิ ของตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2486 ก็มีได้กำหนด “ระบบวิธีพิจารณา” เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานให้เป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอนแต่อย่างใด⁷⁰

3.3 การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน

3.3.1 กรณีที่ข้าราชการมีสิทธิอุทธรณ์ได้

กรณีข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ในกรณีที่ข้าราชการถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน อันถือเป็นโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช 2476 มาจนถึงปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติให้สิทธิข้าราชการที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนี้ เพื่อให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษ มีหนทางแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการของกฎหมาย อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรม และเป็นการถ่วงดุลอำนาจ เนื่องจากการที่ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัย ย่อมจะมีความรู้สึกเสียขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และถูกตั้งคณมองว่าเป็นบุคคลที่มีพฤติกรรม ความประพฤติไม่ดี กฎหมายจึงให้สิทธิข้าราชการในการร้องขอความเป็นธรรม เพื่อต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนเองได้

กรณีข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง

กรณีข้าราชการถูกลงโทษถึงขั้นออกจากราชการ ไม่ว่าจะเป็โทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก เดิมทีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อนๆ มิได้ให้สิทธิในการอุทธรณ์ไว้ จนกระทั่งประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจึงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับ พ.ศ. 2535 นี้เช่นกันที่บัญญัติให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษปลดออก หรือไล่ออก มีสิทธิอุทธรณ์ร้องขอความเป็นธรรม จาก ก.พ. การที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิเช่นนี้ ก็โดยมีเจตนารมณ์ทำนองเดียวกับการให้สิทธิข้าราชการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ส่วนการที่กฎหมายเพ็งจะให้สิทธิในภายหลังนี้ อาจเป็นเพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับพุทธศักราช 2476 เป็นต้นมา ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษข้าราชการถึงออกจากราชการ ได้นั้น จะต้องได้รับอนุมัติจาก ก.พ. หรือ อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.จังหวัด แล้วแต่กรณี

⁷⁰ ออมร จันทรสุมบุรณ์. (2546). หลักกฎหมายปกครอง จากข้อสังเกตของศาสตราจารย์. หน้า 109.

ก่อนจะสั่งลงโทษได้ ผิดกับกรณีสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียวสามารถสั่งลงโทษได้เอง ผู้บัญญัติกฎหมายจึงเห็นว่าข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ได้รับหลักประกันตามสมควรแล้ว จึงมิได้ให้สิทธิอุทธรณ์ไว้ ต่อมา ก.พ. ได้มีวิวัฒนาการให้ความคุ้มครองและหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการมากขึ้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา จึงได้บัญญัติให้สิทธิอุทธรณ์ไว้ แม้ว่าการสั่งลงโทษเช่นนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบ หรือต้องสั่งตามมติ อ.ก.พ. ใดก็ตาม

สำหรับการสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการซึ่งไม่ใช่เป็นการลงโทษนั้น เพิ่งจะมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ให้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งไว้ด้วย โดยมีวิธีปฏิบัติทำนองเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่พระราชบัญญัติฉบับปัจจุบันนี้มิได้ให้สิทธิข้าราชการอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการไว้ แต่ให้สิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อ ก.พ. ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง แต่ก็มีวิธีปฏิบัติและการพิจารณาเช่นเดียวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง⁷¹

3.3.2 สิทธิของข้าราชการผู้อุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิดำเนินการดังนี้

1) สิทธิในการขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์อาจขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน อันจะทำให้ผู้อุทธรณ์ได้ทราบในรายละเอียดว่าตนถูกลงโทษด้วยเรื่องใด กรณีใด ถูกต้องตามหลักกฎหมายหรือไม่ พยานหลักฐานที่คณะกรรมการอ้างในรายงานการสอบสวนนั้นได้มาโดยถูกต้องหรือไม่ และนอกจากรายงานการสอบสวนแล้ว ผู้อุทธรณ์อาจจะขอบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลหรือเอกสารอื่นที่คณะกรรมการนำมาใช้ประกอบการสอบสวนได้ แต่กรณีนี้กฎหมายให้อำนาจผู้สั่งลงโทษใช้ดุลพินิจได้ว่าจะอนุญาตหรือไม่เป็นกรณีไป โดยให้พิจารณาถึงประโยชน์ในทางการรักษาวินัยของข้าราชการ เหตุผลและความจำเป็นด้วย แต่สำหรับรายงานการสอบสวนนั้น ถ้าผู้อุทธรณ์ขอคัดหรือตรวจสอบผู้สั่งลงโทษจะต้องอนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

⁷¹ สุทธาทิพย์ นาคาบติ. (2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน. หน้า 58-60.

ประโยชน์ของสิทธิในข้อนี้ ก็เพื่อให้ความยุติธรรมและความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ ในการเขียนอุทธรณ์หักล้างเหตุผลที่ถูกสั่งลงโทษ และอ้างหรือนำพยานหรือหลักฐานมาหักล้าง พยานหลักฐานฝ่ายผู้สั่งลงโทษได้โดยเหมาะสม และอุทธรณ์ได้ตรงประเด็นกับกรณีที่ถูกสั่งลงโทษ ซึ่ง นอกจากจะเป็นประโยชน์แก่ผู้อุทธรณ์แล้ว ยังเป็นประโยชน์ในการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย

2) สิทธิในการยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือขอแถลงการณ์ด้วยวาจา ในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ หมายถึง ข้อความคำกล่าวที่แสดงชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นส่วนตัวในการกระทำผิด ความไม่เข้าใจ ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ การที่ได้พยายามแก้ไขหรือชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นให้ทางราชการแล้ว ทั้งนี้ เพื่อขอความเห็นใจจากคณะกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ รวมทั้ง การชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพเหตุการณ์ในขณะที่กระทำผิดเพื่ออ้างอิงพยานหลักฐานต่างๆ อันเป็น คุณแก่ตน เป็นต้น การขอแถลงการณ์เช่นนี้จะต้องยื่นหนังสือแถลงการณ์ หรือทำคำขอเป็นหนังสือ เพื่อขอแถลงการณ์ด้วยวาจา ก่อนที่ อ.ก.พ.จังหวัด หรือ อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีจะเริ่มพิจารณา

3) สิทธิในการอุทธรณ์ได้อีก ในกรณีผู้อุทธรณ์ถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน และได้อุทธรณ์คำสั่งแล้ว ปรากฏว่าผลการพิจารณาอุทธรณ์ได้สั่งเพิ่มโทษขึ้นอีก ผู้นั้น ก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษนั้นได้อีก แต่ถ้าถูกสั่งเพิ่มโทษถึงปลดออกหรือไล่ออกแล้ว ก็อุทธรณ์ ต่อ ก.พ. ได้

4) สิทธิในการถอนอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิขอถอนอุทธรณ์ของตนได้แต่ต้องขอถอน ก่อนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สิ้นสุด และมีผลทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีการอนุญาต

5) สิทธิในการคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ สิทธิในกรณีนี้ได้มีกฎหมายรองรับ ให้ทำได้ เหมือนสิทธิในการคัดค้านกรรมการสอบสวนทางวินัยที่มีกฎหมายกำหนดให้สิทธิไว้อย่าง ชัดเจน กล่าวคือหากกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์มีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ รู้เห็นเหตุการณ์ ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ มี สาเหตุโกรธเคืองผู้อุทธรณ์ เป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้ถูกกล่าวหา หรือ ผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ

3.3.3 วิธีการอุทธรณ์คำสั่งของข้าราชการ

วิธีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ปรากฏตามมาตรา 125 และมาตรา 126 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ประกอบ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2540)ว่า ด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

1) วิธีการยื่นอุทธรณ์และกำหนดเวลาสำหรับโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง

ในกรณียื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณา⁷² ดังนี้

(1) ถ้าผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ปลัดอำเภอ นายอำเภอ ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นผู้สั่งลงโทษ ผู้ถูกลงโทษจะต้องอุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.จังหวัด ที่ตนสังกัดอยู่

(2) ถ้าผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางในระดับต่ำกว่าอธิบดี เช่น หัวหน้าฝ่ายผู้อำนวยการกอง เป็นผู้สั่งลงโทษ ผู้ถูกลงโทษจะต้องอุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กรม

(3) ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี เป็นผู้สั่งลงโทษ ผู้ถูกลงโทษจะต้องอุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กระทรวงเจ้าสังกัดของตน

(4) ถ้านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวง เป็นผู้สั่งลงโทษ หรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งได้สั่งลงโทษตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติ อ.ก.พ.กระทรวง ผู้ถูกลงโทษจะต้องอุทธรณ์ต่อ ก.พ.

การยื่นหนังสืออุทธรณ์จะต้องยื่นพร้อมสำเนาถูกต้องหนึ่งฉบับ ถ้ายื่นด้วยตนเอง ผู้ถูกลงโทษอาจยื่นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้สั่งลงโทษ และผู้บังคับบัญชานั้นก็จะส่งหนังสืออุทธรณ์ พร้อมด้วยสำนวนการพิจารณาโทษและคำชี้แจงของตน (ถ้ามี) ไปยังประธาน อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ภายใน 7 วัน นับแต่วันได้รับหนังสืออุทธรณ์ หรือผู้ถูกลงโทษจะยื่นหนังสืออุทธรณ์โดยตรงต่อประธาน อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. โดยตรงก็ได้ นอกจากนั้น ยังสามารถยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ได้โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ที่ทำการไปรษณีย์ หรือส่งโดยไม่ลงทะเบียนก็ได้

สำหรับกำหนดเวลาในการยื่นอุทธรณ์นั้น กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งลงโทษ โดยนับวันรุ่งขึ้นของวันรับทราบคำสั่งเป็นวันเริ่มต้นแห่งกำหนดเวลา กรณีนำหนังสืออุทธรณ์ไปยื่นด้วยตนเองต่อผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ก็จะต้องยื่นให้ทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าว และถ้าวันสิ้นสุดตรงกับวันหยุดราชการก็ให้เลื่อนออกไปจนถึงวันเปิดทำการวันแรก⁷³ โดยจะสิ้นสุดเมื่อหมดเวลาราชการของวันสุดท้ายแห่งกำหนดเวลา ส่วนกรณียื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ถ้าเป็นไปรษณีย์ลงทะเบียน ก็จะถือวันที่ทำการไปรษณีย์รับลงทะเบียนเป็นวันรับหนังสืออุทธรณ์ และในกรณีไม่ลงทะเบียนก็จะถือวันที่ทำการ

⁷² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 125,126.

⁷³ แหล่งเดิม.

ไปรษณีย์ต้นทางประทับตราไปรษณีย์เป็นวันรับหนังสืออุทธรณ์ กรณียื่นอุทธรณ์ที่เลยกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแม้เพียง 1 วัน ถือเป็นอุทธรณ์ที่ขึ้นเลยกำหนดเวลา จะไม่ได้รับการพิจารณาอุทธรณ์

2) วิธีการยื่นอุทธรณ์และกำหนดเวลาสำหรับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง

ในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ไม่ว่าจะถูกลงโทษโดยผู้บังคับบัญชาในระดับใดก็ตาม เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี หรือผู้รักษาราชการในตำแหน่งดังกล่าว หรือผู้ปฏิบัติราชการแทนบุคคลในตำแหน่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ. โดยผู้อุทธรณ์สามารถยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อ ก.พ. โดยตรง หรืออาจยื่นผ่านผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษก็ได้ แล้วแต่ความสะดวก ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษได้รับหนังสืออุทธรณ์ ก็จะต้องรีบส่งหนังสืออุทธรณ์พร้อมด้วยสำเนาการพิจารณาโทษและคำชี้แจงของตน (ถ้ามี) ไปยัง ก.พ. ภายใน 7 วัน นับแต่วันได้รับหนังสืออุทธรณ์ แต่ถ้าจะยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ผู้อุทธรณ์ก็สามารถทำได้โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน หรือส่งผู้ไปรษณีย์โดยไม่ลงทะเบียนก็ได้ แต่จะต้องส่งให้ทันภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย

กฎหมายกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งลงโทษเช่นเดียวกับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง การนับระยะเวลาจึงเป็นไปในลักษณะเดียวกันดังกล่าวไว้แล้ว

3.3.4 กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์

3.3.4.1 องค์ประกอบของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง

อ.ก.พ.จังหวัด คือ อนุกรรมการสามัญประจำจังหวัดแต่ละจังหวัดโดยประกอบด้วยผู้ว่าราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายหนึ่งคนเป็นรองประธาน และอนุกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจาก⁷⁴

1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและด้านการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวน 3 คน ทั้งนี้จะต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

2) รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีได้รับมอบหมายให้เป็นรองประธานหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ประจำจังหวัด โดยเป็นบุคคลที่ได้รับ

⁷⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 23.

เลือกจากข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวน 6 คน ซึ่งแต่ละคนอยู่ต่างกระทรวง ทบวง หรือกรม แต่ถ้าผู้ได้รับเลือกนี้พ้นจากสภาพข้าราชการ หรือได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่อื่นซึ่งมิใช่ตำแหน่งดังกล่าว หรือได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งในจังหวัดอื่น ก็ให้พ้นจากการเป็นอนุกรรมการ

อ.ก.พ. กรม คือ อนุกรรมการสามัญประจำกรมต่างๆ ประกอบด้วยอธิบดีเป็นประธาน รองอธิบดีที่อธิบดีมอบหมายหนึ่งคนเป็นรองประธาน และอนุกรรมการซึ่งอธิบดีแต่งตั้งจาก⁷⁵

1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการและด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวน 3 คน ทั้งนี้จะต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

2) รองอธิบดีที่มีได้รับมอบหมายให้เป็นรองประธานหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ขึ้นไป ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองหรือเลขานุการกรมในกรมนั้น โดยเป็นบุคคลที่ได้รับเลือกจากข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวน 6 คน แต่ถ้าผู้ได้รับเลือกนี้พ้นจากสภาพข้าราชการ หรือได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งมิใช่ตำแหน่งดังกล่าว หรือโอนไปรับราชการนอกกรมเดิม ก็ให้พ้นจากการเป็นอนุกรรมการ

อ.ก.พ. กระทรวง คือ อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวงต่างๆ ประกอบด้วยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นประธาน ปลัดกระทรวงเป็นรองประธาน และผู้แทน ก.พ. ซึ่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงาน ก.พ. หนึ่งคน เป็นอนุกรรมการ โดยตำแหน่งและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่งตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมจาก⁷⁶

1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการและด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวน 3 คน ทั้งนี้จะต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

2) รองปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไปในกระทรวงนั้น โดยเป็นบุคคลที่ได้รับเลือกจากข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวน 5 คน แต่ถ้าผู้ที่ได้รับเลือกนี้พ้นจากสภาพข้าราชการ หรือได้รับแต่งตั้ง

⁷⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 21.

⁷⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 14.

ให้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งมิใช่ตำแหน่งดังกล่าวหรือโอนไปรับราชการนอกกระทรวงเดิม ก็ให้พ้นจากการเป็นอนุกรรมการ

ก.พ. คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และยังมีกรรมการที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจาก⁷⁷

1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการและการจัดส่วนราชการ ด้านการพัฒนาองค์กร ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน ทั้งนี้ต้องเป็นผู้ที่ดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า ในกรณีที่จะแต่งตั้งผู้ที่ไม่เคยเป็นข้าราชการหรือเคยเป็นแต่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าดังกล่าว ก็จะแต่งตั้งได้เพียงไม่เกิน 3 คน

2) ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หัวหน้าหรือรองหัวหน้าส่วนราชการ ที่มีฐานะเป็นกรม ทั้งที่ไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง และทั้งที่มีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรืออธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยต้องได้รับเลือกจากข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวในกระทรวง ทบวง กรม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวน 5 คน ซึ่งแต่ละคนสังกัดอยู่ต่างกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง

กรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนี้ ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และมีได้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งแล้ว ส่วนกรรมการที่ได้รับเลือกจากข้าราชการด้วยกันตาม (2) นั้น ถ้าพ้นจากสภาพข้าราชการหรือได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นหรือโอนไปอยู่ในสังกัดอื่นที่มีกรรมการสังกัดอยู่แล้ว ก็ให้พ้นจากการเป็นกรรมการ

3.3.4.2 กระบวนการพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยโดย อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.กระทรวง

กรณีประธาน อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณี ได้รับหนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ซึ่งเป็นคำสั่งลงโทษ

⁷⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 6.

ทางวินัยไม่ร้ายแรง ก็จะส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการ เจ้าหน้าที่ก็จะขอสำนวนการสืบสวน หรือการพิจารณาในเบื้องต้น และสำนวนการดำเนินการทางวินัย มาพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมในการสั่งลงโทษทั้งในด้านข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง แล้วทำรายงานสรุปเสนอ อ.ก.พ. พิจารณา ดำเนินการต่อไป

โดยในการตรวจสอบความถูกต้องทางด้านข้อกฎหมาย ก็จะมีการตรวจสอบ ดังนี้

1) การสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกระทำโดยผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ โดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

2) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำถูกต้องตามแบบหรือไม่

3) คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวน โดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

4) คำสั่งลงโทษสั่งโดยผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ โดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

5) มีการรายงานการลงโทษไปยังองค์กรผู้มีอำนาจถูกต้องหรือไม่

6) ผู้อุทธรณ์เซ็นรับทราบคำสั่งลงโทษเมื่อไร

7) ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามกฎหมายหรือไม่

ถ้าการตรวจสอบข้อกฎหมายเหล่านี้ตั้งแต่ข้อ 1-5 ปรากฏว่าข้อใดทำไม่ถูกต้อง และเป็นสาระสำคัญ เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสำนวนก็จะส่งเรื่องกลับคืนไปให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ดำเนินการแก้ไขใหม่ให้ถูกต้อง หรือนำเสนอ อ.ก.พ. เพื่อมีมติให้ส่งเรื่องกลับคืนให้ผู้มีหน้าที่ ดำเนินการให้ถูกต้อง ส่วนในข้อ 6-7 นั้น ถ้าปรากฏว่าเป็นอุทธรณ์ที่ยื่นเลยกำหนดเวลา ก็จะ นำเสนอ อ.ก.พ. เพื่อให้มีมติไม่รับพิจารณา แล้วแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ถ้าได้ตรวจสอบข้อกฎหมาย แล้วเห็นว่าถูกต้อง เจ้าหน้าที่ก็จะตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อไป

ในการพิจารณาของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง อาจจะให้ สิทธิผู้อุทธรณ์ในการยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือขอแถลงการณ์ด้วยวาจาประกอบการ พิจารณาด้วย ถ้าให้ก็แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ที่ขอใช้สิทธิในการแถลงการณ์ด้วยวาจาทราบว่าพิจารณา เรื่องอุทธรณ์ของตนวันใด เพื่อจะได้มาแถลงการณ์ได้ในวันนั้น

เมื่อ อ.ก.พ. พิจารณาพยานหลักฐานต่างๆ แล้วก็ลงมติโดยถือเสียงข้างมาก เป็นเกณฑ์ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันประธานมีสิทธิออกเสียงได้อีก 1 เสียง เพื่อชี้ขาด และแจ้งผลการ พิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว ถ้าเป็นมติยกอุทธรณ์ก็คือเห็นด้วยกับการสั่งลงโทษนั้น ถ้าเป็นมติลดโทษ เช่น จากลดขั้นเงินเดือนเป็นตัดเงินเดือน ผู้อุทธรณ์ก็จะรับโทษใหม่เป็นโทษ ตัดเงินเดือน ส่วนโทษลดขั้นเงินเดือนที่ได้รับไปแล้ว กฎหมายให้ถือว่าเป็นอันยกเลิกไป พร้อมทั้งให้

คืนเงินส่วนที่ได้ลดไปแล้วนั้นให้ผู้อุทธรณ์ด้วย⁷⁸ และผู้อุทธรณ์ไม่มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ได้อีก ส่วนกรณีมีมติให้ยกโทษก็ถือว่าผู้อุทธรณ์ไม่เคยถูกลงโทษเลย คำสั่งลงโทษให้เป็นอันยกเลิกไปและให้คืนเงินเดือนส่วนที่ได้ลดไปแล้วด้วย สำหรับกรณีสั่งเพิ่มโทษ เช่น จากโทษตัดเงินเดือนเป็นลดชั้นเงินเดือนก็มีวิธีปฏิบัติทำนองเดียวกัน คือ ให้ผู้อุทธรณ์ได้รับโทษลดชั้นเงินเดือน ส่วนโทษตัดเงินเดือนเป็นอันยกเลิกและคืนเงินเดือนที่ตัดไปแล้วให้ผู้อุทธรณ์ด้วย และผู้อุทธรณ์ยังมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ได้อีกถ้าเดิม อ.ก.พ.จังหวัด หรือ อ.ก.พ.กรม เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แล้วมีมติเพิ่มโทษ ก็ให้อุทธรณ์อีกต่อ อ.ก.พ.กระทรวง ถ้า อ.ก.พ.กระทรวงสั่งเพิ่มโทษก็ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. แต่ถ้าการพิจารณานั้นปรากฏว่ามีมติให้เพิ่มโทษถึงปลดออก หรือไล่ออก ก็ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ได้เลย

สำหรับการสั่งการตามมติ อ.ก.พ.นั้น ถ้า อ.ก.พ.จังหวัด เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้เป็นไปตามมติ อ.ก.พ.จังหวัด ถ้า อ.ก.พ.กรม เป็นผู้พิจารณาให้อธิบดีสั่งการตามมติ และถ้า อ.ก.พ.กระทรวง เป็นผู้พิจารณาให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งการตามมติ

3.3.4.3 กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยโดย ก.พ.

กฎหมายกำหนดให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ถูกนายกรัฐมนตรี้ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวง หรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี้ หรือ มติ อ.ก.พ.กระทรวง เป็นผู้สั่งลงโทษ และพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาระดับใดเป็นผู้สั่งลงโทษ

ในการพิจารณาของ ก.พ. นั้น ก.พ. ได้ตั้งอนุกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า อ.ก.พ.วิสามัญ เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาแทน ก.พ. คณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย⁷⁹ กรรมการ ก.พ. ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอย่างน้อย 2 คน และข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด ส่วนอนุกรรมการที่เหลือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ ซึ่งได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้ง

เมื่อ ก.พ. ได้รับหนังสืออุทธรณ์ สำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ. ก็จะส่งเรื่องให้สำนักเสริมสร้างวินัยและรักษาระบบคุณธรรม ดำเนินการ เจ้าหน้าที่ของสำนักเสริมสร้างวินัยและรักษาระบบคุณธรรมและขอสำนวนการสอบสวน ตลอดจนพยานหลักฐานต่างๆ และหลักฐานการรับทราบคำสั่งลงโทษจากผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษเพื่อ

⁷⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 105 วรรคห้า.

⁷⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 11.

นำมาประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ โดยตรวจสอบทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง แล้วจะทำบันทึกสรุปเรื่องพร้อมทั้งความเห็นเสนอ อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์พิจารณาการลงมติถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ โดยมติก็จะมีลักษณะทำนองเดียวกับมติของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.กระทรวง ดังที่กล่าวมาแล้ว เว้นแต่มติที่เพิ่มโทษนั้น กฎหมายมิได้ให้สิทธิผู้อุทธรณ์ที่จะอุทธรณ์ได้อีก และถ้อยมติของ อ.ก.พ.นี้เป็นมติของ ก.พ. แต่ถ้า อ.ก.พ. นี้พิจารณาแล้วมีหลายความเห็นและคะแนนเสียงก้ำกึ่งกัน ก็จะส่งเรื่องให้ ก.พ. พิจารณาอีกชั้นหนึ่ง การพิจารณาของ ก.พ. ในครั้งนี้จะถือคะแนนเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์โดยถือเป็นมติ ก.พ. และในการพิจารณาของ อ.ก.พ. นี้ก็จะให้สิทธิผู้อุทธรณ์ขอแถลงการณ์ได้เช่นเดียวกัน และสำนักงาน ก.พ. จะรายงานผลการพิจารณาอุทธรณ์โดย ก.พ. นี้ ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

3.3.4.4 กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยโดยนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับรายงานผลการพิจารณาอุทธรณ์จาก ก.พ. แล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะพิจารณาว่าเห็นด้วยกับมติ ก.พ. หรือไม่ โดยมีสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีพร้อมทั้งความเห็น ก.พ. ไปให้กระทรวงดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี และแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ แต่ถ้าไม่เห็นด้วย นายกรัฐมนตรีก็จะส่งเรื่องให้ ก.พ. พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อ ก.พ. พิจารณาแล้วจะรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ในครั้งนี้หากนายกรัฐมนตรียังคงไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ ก.พ. ก.พ. ก็จะรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดผลการวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด กระทรวง ทบวง กรม ต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี⁸⁰

3.4 การร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เปรียบเทียบกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน

การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นช่องทางให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัย สามารถร้องขอความเป็นธรรมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ยกเรื่องของตนขึ้นทบทวนใหม่เพื่อความยุติธรรม ซึ่งเทียบเคียงได้กับการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย โดยถือเป็นหลักประกันในการลงโทษทางวินัยว่าจะต้องเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม

⁸⁰ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์.

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเรื่องการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เปรียบเทียบกับการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน จะพบว่ามีความแตกต่างกันอยู่หลายประการ ดังนี้

1) กรณีที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีสิทธิร้องทุกข์และกรณีที่ข้าราชการพลเรือนมีสิทธิอุทธรณ์

การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงคือ ถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น สามารถจะร้องทุกข์ต่อกระทรวงมหาดไทยได้ ส่วนกรณีที่ถูกลงโทษอย่างไม่ร้ายแรงคือภาคทัณฑ์หรือตัดเงินค่าตอบแทนไม่สามารถที่จะใช้สิทธิในการร้องทุกข์ แต่จะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่างจากการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนมีสิทธิอุทธรณ์ได้ทั้งกรณีถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง คือ ถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน และกรณีถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออกหรือไล่ออก และได้มีการออกกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กำหนดวิธีการแนวทางปฏิบัติในการใช้สิทธิอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน

2) กำหนดเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์กับการอุทธรณ์

การยื่นคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ยื่นภายในกำหนดเวลา 15 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งลงโทษ ส่วนการยื่นคำอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน ที่ถูกลงโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 กำหนดให้ยื่นภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งลงโทษ

3) สิทธิของผู้ร้องทุกข์กับผู้อุทธรณ์

สิทธิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ร้องทุกข์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มิได้กำหนดไว้โดยชัดเจนดังเช่นของข้าราชการพลเรือนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 และ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ โดยกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย มีสิทธิในการขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน มีสิทธิในการยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือขอแถลงการณ์ด้วยวาจา มีสิทธิในการอุทธรณ์ได้อีก มีสิทธิในการถอนอุทธรณ์ และมีสิทธิในการคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ เป็นต้น

4) กระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์กับคำอุทธรณ์

การพิจารณาคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัยเมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องทุกข์แล้ว ภายในกำหนดเวลา 15 วัน นายอำเภอก็จะเสนอต่อไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับเรื่อง ก็จะพิจารณาเสนอต่อไปให้กระทรวงมหาดไทยพร้อมกับคำชี้แจง (ถ้ามี) เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้รับเรื่องก็จะพิจารณาสำนวนการสอบสวนดำเนินการทางวินัยในด้านความถูกต้องเหมาะสม ในการสั่งลงโทษทั้งเรื่องข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง แล้วสรุปเสนอปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณา เมื่อพิจารณาแล้วมีอำนาจให้ยกคำร้องทุกข์หรือเพิกถอนคำสั่งการลงโทษหรือลดโทษ ส่วนการพิจารณาคำอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย จะมีการแยกว่าเป็น โทษทางวินัย หรือไม่ร้ายแรงหรืออย่างไรร้ายแรง โดยหากเป็นโทษทางวินัยอย่างไรร้ายแรงก็จะให้ยื่นต่อประธาน อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณา เว้นแต่กรณีที่ผู้อุทธรณ์ถูกนายรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือปลัดกระทรวง หรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งการตามคำสั่งของนายรัฐมนตรี หรือ มติ อ.ก.พ.กระทรวง เป็นผู้สั่งลงโทษ กฎหมายกำหนดให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณา ส่วนข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไรร้ายแรง ไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาระดับใด เป็นผู้สั่งลงโทษ ก็ให้ยื่นต่อ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาโดยตรง

บทที่ 4

บทวิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพปัญหาในการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแนวทางในการแก้ไขปัญหา

วินัย ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารงานบุคคล และในการบังคับบัญชา
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และเป็น
หลักประสานสนับสนุนการทำงานของทุกหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สามารถปฏิบัติราชการได้อย่างมี
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่โดยที่วินัยและโทษผิดวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่นำบทบัญญัติ
ของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลมยังมีปัญหา ได้แก่ ปัญหาความซ้ำซ้อน
ปัญหาความไม่ชัดเจน และปัญหาไม่มีผลในทางปฏิบัติของบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งปัญหาเหล่านี้
ถือได้ว่าไม่เป็นไปตามลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ เนื่องจากกฎหมายที่
ให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติกำหนดไว้ให้แจ้งชัดว่าให้
อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใดกระทำอะไร หรือห้ามมิให้กระทำอะไร
ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร สำหรับหลักประกันการลงโทษทางวินัยในเรื่องการร้องขอ
ความเป็นธรรม ให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีการบัญญัติไว้เอง
โดยเฉพาะในเรื่อง การร้องทุกข์ มิได้นำหลักประกันการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน
ที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ในเรื่องการอุทธรณ์
มาบังคับใช้ ทำให้หลักประกันในเรื่องการลงโทษทางวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ การร้องทุกข์
ซึ่งมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2486 มีหลักประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าการอุทธรณ์
ของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 และต่ำกว่าการ
อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จึงไม่เป็นไป
ตามแนวคิดการปฏิรูประบบราชการในเรื่องหลักเอกภาพ ที่มีหลักการว่าระบบวินัย อุทธรณ์ และ
ร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภท
อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความลักลั่น
ในการใช้บังคับ กับไม่เป็นไปตามหลักยุติธรรมที่มีหลักการว่า ระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับ

ความคุ้มครองสิทธิอันพึงมีในการดำเนินการทางวินัย⁸¹ จึงสมควรที่จะต้องวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในเรื่องวินัยและการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูประบบราชการและสถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบัน โดยสามารถจำแนกปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาได้ดังนี้

4.1 ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแนวทางแก้ไขปัญหา

การดำเนินการทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งปัจจุบันได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยอนุโลม ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องวินัยจะมีความเกี่ยวพันกัน โดยเริ่มตั้งแต่บทบัญญัติที่เป็นสารบัญญัติที่กำหนดเป็นข้อปฏิบัติและข้อห้าม กับกำหนดว่ากรณีใดเป็นความผิดวินัยอย่างไรร้ายแรง กรณีใดเป็นความผิดวินัยอย่างไรร้ายแรง และกำหนดกระบวนการทางวินัยที่ว่าด้วยวิธีการและขั้นตอนการตรวจสอบ ตลอดจนการอุทธรณ์และการร้องทุกข์เอาไว้ ทั้งนี้ บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาในเรื่องตัวบทบัญญัติมีความซ้ำซ้อนหรือบัญญัติไว้ไม่แตกต่างกัน ปัญหาความไม่ชัดเจนของตัวบทบัญญัติ และปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ⁸² ซึ่งทำให้เกิดปัญหาทั้งต่อผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวน ในการนำไปบังคับใช้กรณีจะปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกำหนด เพื่อพิจารณาความผิดทางวินัยโดยสามารถสรุปปัญหาได้ ดังนี้

4.1.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมาย

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 จะพบว่ามีปัญหาความซ้ำซ้อนหรือการบัญญัติเกี่ยวกับความผิดทางวินัยไว้ไม่แตกต่างกัน ได้แก่ กรณีตามมาตรา 82 วรรคสอง กับมาตรา 95 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

มาตรา 82 วรรคสอง “ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรานี้จะเห็นว่ามีองค์ประกอบความผิด 2 ข้อคือ

1. มีอำนาจหน้าที่ราชการ คือ เป็นผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ราชการ โดยคำว่า

⁸¹ สำนักงาน ก.พ. เล่มเดิม. หน้า 18-19.

⁸² สำนักงาน ก.พ. เล่มเดิม. หน้า 9-10.

หน้าที่ราชการในที่นี้ หมายถึงราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

2. ทำการหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น โดยอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่นั้น ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม คำว่า ประโยชน์ ในที่นี้ หมายความว่าถึงสิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ หรือผลที่ได้ตามต้องการ ประโยชน์ อาจเป็นทรัพย์สินเงินทองหรือการอื่นใดที่เป็นผลได้ตามต้องการโดยมิจำเป็นต้องเป็นทรัพย์สิน เช่น ประโยชน์ในการได้สิทธิบางอย่างหรือได้รับบริการพิเศษ เป็นต้น

มาตรา 95 “ข้าราชการพลเรือนต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรานี้จะเห็นว่ามียอดค์ประกอบความผิด 2 ข้อ คือ

1. มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งหน้าที่ราชการก็คือการมีอำนาจหน้าที่ราชการตามความในมาตรา 82 วรรคสอง

2. กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน คำว่า ประโยชน์ ในที่นี้ หมายความว่าประโยชน์ตามความในมาตรา 82 วรรคสอง เช่นกัน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติใน 2 มาตราดังกล่าว จะเห็นว่าตามมาตรา 82 วรรคสอง ผู้กระทำความผิดทางวินัยตามมาตรานี้จะต้องมีหน้าที่ราชการ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 95 ความที่ว่า “...ไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม...” จะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้นั้นอันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรม เช่นกัน จึงเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติของทั้ง 2 มาตรานี้ บัญญัติขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กับผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ราชการและกระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์จากการที่ตนมีหน้าที่ราชการนั้น โดยเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการบัญญัติทั้ง 2 มาตรานี้ จะเห็นว่า มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือเพื่อเป็นข้อกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น เมื่อมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางวินัยอันครบองค์ประกอบทั้ง 2 มาตรานี้ จึงเป็นการก่อให้เกิดปัญหาทั้งต่อผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการสอบสวนในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย โดยในบางครั้งก็มีการปรับบทความผิดว่าเป็นความผิดทั้ง 2 มาตรา เนื่องจากไม่สามารถแยกได้ว่าเป็นความผิดตามมาตราใดมาตราหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง เนื่องจากตัวบทบัญญัติทั้ง 2 มาตรานี้ มีวัตถุประสงค์ จดมุ่งหมายเดียว เมื่อปรับบทความผิดว่าเป็นการกระทำความผิด 2 มาตรา ก็จะมีผลต่อแนวคิดในการพิจารณาระดับโทษ เนื่องจาก

ผู้ที่กระทำความผิด 2 มาตรา จะทำให้มีผลต่อแนวคิดว่าจะระดับการกระทำย่อมจะรุนแรงกว่าผู้ที่กระทำความผิดเพียงมาตราเดียว และจะไม่เป็นไปตามแนวคิดตามหลักการปฏิรูปราชการในเรื่องหลักโปร่งใส และหลักความยุติธรรม กับหลักการลงโทษทางวินัย ที่กำหนดไว้ว่ากฎหมายว่าด้วยเรื่องวินัยและการรักษาวินัย จะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและการสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องให้เหมาะสมกับความผิด

นอกจากนั้นในเรื่องปัญหาความซ้ำซ้อนบทบัญญัติของกฎหมาย เมื่อพิจารณาความในมาตรา 83 ถึง มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ก็พบว่ามีความซ้ำซ้อนอยู่เช่นกัน ดังนี้

มาตรา 83 “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ”

มาตรา 84 “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดสาหะ เอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ”

มาตรา 85 “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ให้เกิดเสียหายแก่ราชการ”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้ง 3 มาตรานี้จะเห็นว่าเป็นข้อกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดสาหะ เอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้เกิดผลดีแก่ทางราชการ ไม่ให้เกิดเสียหายแก่ทางราชการ และจะต้องไม่ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งเนื้อหา วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติทั้ง 3 มาตรานี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ ต้องการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีด้วยความอดสาหะและตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางวินัยอันครบองค์ประกอบทั้ง 3 มาตรา นี้ จึงเป็นการก่อให้เกิดปัญหาทั้งต่อผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวนในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย ในการพิจารณาความผิดทางวินัย เช่นเดียวกันกับกรณีตามมาตรา 82 วรรคสองและมาตรา 95

4.1.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของตัวบทบัญญัติของกฎหมาย

ปัญหาความไม่ชัดเจนของตัวบทบัญญัติมีปรากฏในมาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงแก่ผู้ได้บังคับบัญชา ตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร คำว่า “เห็นสมควร” นี้หมายความว่าอย่างไร ผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ หรือการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาต้อง

แจ้งข้อกล่าวหา หรือสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบหรือไม่ หรือจะใช้สำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดไม่ร้ายแรงได้หรือไม่ หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัย แตกต่างจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงอย่างไร เป็นต้น ก่อให้เกิดปัญหาต่อทั้งกรรมการสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาในการจะพิจารณาว่าจะดำเนินการสอบสวนอย่างไร เพื่อให้ชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักการกฎหมายปกครองที่ต้องมีลักษณะแน่นอนและชัดเจนด้วย

4.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้แก่ มาตรา 86 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือว่าเป็นหน้าที่พิเศษที่จะสนใจหรือรับทราบความเคลื่อนไหวอันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ และต้องป้องกันภัยอันตรายซึ่งจะบังเกิดแก่ประเทศชาติจนเต็มความสามารถ” จะเห็นได้ว่าการกระทำที่อาจเป็นความผิดวินัยตามมาตรา 86 นอกจากจะไม่ชัดเจนและปรับบทความผิดยากแล้ว ยังมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่ฟุ่มเฟือย เพราะเป็นข้อกำหนดความผิดทางวินัยที่เกินเลยออกไปจากขอบอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่พิเศษกว้างขวางมาก ไม่เป็นการยุติธรรมแก่บรรดากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งยังเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นนามธรรม⁸³ ถือได้ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่ต้องมีลักษณะแน่นอนและชัดเจน

กรณีตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กรณีตัวอย่างที่ 1 คดีหมายเลขดำที่ 294/2546 คดีหมายเลขแดงที่ 60/2547 ของศาลปกครองขอนแก่น เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อำเภอ ธ. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณี นาย น. ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตรวจสอบข้อมูลในทางลับ ได้แก่ สถานีตำรวจภูธรอำเภอ ธ. กองร้อยตำรวจตระเวนชายแดนที่ 235 และสอบสวนพยานบุคคลคือ นาย น. กำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน นาย ส. ราษฎร และจำสืบทารวจ ร. รวมทั้งเอกสารรายงานพฤติการณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดสถานีตำรวจภูธรอำเภอ ธ. เอกสารวิทยุราชการทหาร คณะกรรมการเห็นว่า นาย น. มีส่วนพัวพันและเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ถือได้ว่าเป็นการ

⁸³ สำนักงาน ก.พ. เล่มเดิม. หน้า 10-15.

ประพฤตินที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย ตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง ที่ไม่ให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด เห็นควรเสนอจังหวัด พ. สั่งให้ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ตามมาตรา 14 (7) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 นายอำเภอ ธ. พิจารณาและมีความเห็นเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง จึงได้รายงานจังหวัด พ. จังหวัด พ. พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและอำเภอ ธ. จึงได้มีคำสั่งให้ นาย น. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง และได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้ นาย น. ทราบด้วย นาย น. ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อ จังหวัด พ. โดยอ้างว่า ไม่เคยยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด ไม่เคยบกพร่องในหน้าที่การงาน และได้ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา โดยเคร่งครัด มาตลอด กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วให้ยกอุทธรณ์

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่าตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2532 และ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้... (7) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งเมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสม...กับตำแหน่ง...” มาตรา 61 ทวิ บัญญัติว่า วรรคหนึ่ง “กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดเสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ถือว่าผู้นั้นต้องได้รับโทษ” วรรคสอง “วินัยและโทษวินัยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม...” พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2538 มาตรา 3 บัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้...” มาตรา 30 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน” วรรคสองบัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ (1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป (3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง (4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้

ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ (5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” วรรคสามบัญญัติว่า “ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ” และกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้คำสั่งทางปกครอง ในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 30 วรรคสอง (6) คือ (1) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง (2) การแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล (3) การไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ (4) การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว (5) การไม่ออกใบอนุญาตหรือการไม่ต่อใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว (6) การสั่งให้เนรเทศ

ข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า คณะกรรมการได้สรุปข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อนายอำเภอ ธ. ว่า ผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องและพัวพันกับยาเสพติด โดยคณะกรรมการไม่ได้ให้โอกาส นาย น. ได้ทราบข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการรวบรวมได้ดังกล่าวอย่างเพียงพอ ทั้งไม่ได้ให้โอกาสแก่ นาย น. ในการโต้แย้งพยานหลักฐานของคณะกรรมการดังกล่าว แล้วนายอำเภอ ธ. ก็ได้มีความเห็นรายงานจังหวัด พ. และจังหวัด พ. ก็ได้มีคำสั่งให้ นาย น. ออกจากตำแหน่งดังกล่าวแม้จังหวัด พ. จะอ้างว่า นาย น. ได้ทราบข้อเท็จจริงแล้ว โดยได้มารายงานตัวทำพันธะสัญญาลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2546 ต่อนายอำเภอ ธ. พันธะสัญญาดังกล่าวก็ได้กระทำก่อนที่จะมีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว ทั้งหนังสือพันธะสัญญาดังกล่าวก็ไม่มีข้อความตอนใดที่ระบุชัดแจ้งว่า นาย น. ยอมรับว่าเป็นผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด แต่บันทึกถ้อยคำ (ปก.14) ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2546 ที่ นาย น. ได้ให้ไว้ในวันที่มารายงานตัวทำพันธะสัญญา นาย น. ให้ถ้อยคำยืนยันว่าไม่เคยเกี่ยวข้องกับยาบ้า ไม่ว่าจะเป็นการเสพ การค้า และการผลิต จึงถือได้ว่าการออกคำสั่งให้ นาย น. พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ได้ให้โอกาสแก่ นาย น. ที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามนัยมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัด พ. โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่มิคำสั่งดังกล่าว

กรณีตัวอย่างที่ 2 คดีหมายเลขคำที่ 84/2545 คดีหมายเลขแดงที่ 64/2546 ของศาลปกครองขอนแก่น เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ขอให้เพิกถอนคำสั่งปลดผู้ใหญ่บ้านและกำนันออกจากตำแหน่ง)

อำเภอ ว. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีมีการร้องเรียนว่า นาย ท. ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านและกำนันตำบล ล. กับเป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ล. โดยตำแหน่งตามบทเฉพาะกาลในมาตรา 95 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้รายงานอันเป็นเท็จเกี่ยวกับการเลือกประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อนายอำเภอ ว. ว่า นาย ท. มีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติ รายงานอันเป็นเท็จต่อผู้บังคับบัญชาที่มีความผิดตามคำร้องจึงควรให้พ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ล. นาย ท. ได้มีหนังสือขอลาออกจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ล. ต่อนายอำเภอ ว. ต่อมาเมื่อผู้ร้องเรียนต่อจังหวัด ข. ให้ได้ นาย ท. ออกจากตำแหน่งกำนันตำบล ล. จังหวัด ข. จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ประกอบกับมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ให้คณะกรรมการทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ในมูลกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 คณะกรรมการสอบสวนได้ทำบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา (แบบ สว.2) นาย ท. ลงนามรับทราบและได้ทำการสอบสวนจนแล้วเสร็จจึงทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อจังหวัด ข. ว่า นาย ท. ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จังหวัด ข. จึงได้มีคำสั่งปลดนาย ท. ออกจากตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 นาย ท. ได้มีหนังสือร้องทุกข์คำสั่งลงโทษดังกล่าวโดยยื่นต่อนายอำเภอ ว. เมื่อได้มีการส่งคำร้องทุกข์ของ นาย ท. ตามลำดับไปถึงกรมการปกครอง ได้มีการตรวจพบว่า คณะกรรมการสอบสวนวินัยมิได้เรียก นาย ท. มารับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามข้อ 15 (แบบ สว.3) กรมการปกครองจึงได้มีหนังสือให้ จังหวัด ข. แจ้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยให้ทำบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามข้อ 15 ของ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ให้ นาย ท. ได้รับทราบและให้โอกาส นาย ท. ได้ชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้จัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ตามข้อ 15 (แบบ สว.3) ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ นาย ท. ลงนามรับทราบ และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ทำการสอบสวนพยานบุคคลเพิ่มเติม กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งลงโทษปลดนาย

ท. ออกจากตำแหน่งกำนันตำบล ล. และผู้ใหญ่บ้าน เหมาะสมแล้ว คำร้องทุกข์ของ นาย ท. ฟังไม่ขึ้น เห็นควรยกคำร้องทุกข์ปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยกคำร้องทุกข์ของนาย ท.

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงในคดีนี้คู่กรณีรับกันทั้งสองฝ่ายว่าคณะกรรมการสอบสวนมิได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามข้อ 15 (แบบ สว.3) ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ให้ นาย ท. ทราบซึ่งถือเป็นขั้นตอนลำดับที่กำหนดขึ้นไว้เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาให้สามารถเข้าใจข้อกล่าวหาได้อย่างกระจ่างชัดเจน และแสวงหาพยานหลักฐานมาหักล้างหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างถูกต้องตรงประเด็น อันจะทำให้ได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนถูกต้อง เพื่อประกอบการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัย เมื่อคณะกรรมการสอบสวนมิได้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ นาย ท. ผู้ถูกกล่าวหาทราบ จึงถือว่าการสอบสวนมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ คำสั่งของ จังหวัด ข. ที่ลงโทษปลดนาย ท. ออกจากตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เกิดจากกระบวนการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้การจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาส่งให้นาย ท. ได้ทราบและให้โอกาสนาย ท. ได้ชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายหลัง จังหวัด ข. ได้มีคำสั่งลงโทษปลด นาย ท. ออกจากตำแหน่งไปแล้ว มิได้มีผลทำให้คำสั่งลงโทษฉบับเดิมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น กลับกลายเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาได้แต่อย่างใด

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง จังหวัด ข. เรื่องปลดผู้ใหญ่บ้านและกำนันออกจากตำแหน่ง โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่คดีถึงที่สุดเป็นต้นไป

4.1.4 แนวทางการแก้ไขปัญหา

การดำเนินการทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 4 ว่าด้วยลักษณะปกครองตำบล ตอน 5 การประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการตำบล กรรมการหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในมาตรา 61 ทวิ และมาตรา 61 ตรี เท่านั้น โดยกำหนดไว้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดต้องได้รับโทษ โดยวินัยและโทษผิดวินัยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม และกำหนดอำนาจการลงโทษไว้ว่า กำนันมีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอมีอำนาจลงโทษลดอันดับเงินเดือนไม่เกินหนึ่งอันดับ ตัดเงินเดือนโดยเทียบในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้าแผนกกับผู้กระทำผิดชั้นเสมียน

พนักงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และลงโทษภาคทัณฑ์ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล สำหรับข้าหลวงประจำจังหวัดซึ่งก็คือผู้ว่าราชการ จังหวัดในปัจจุบัน มีอำนาจลงโทษกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลใน ทุกสถาน ในกรณีการลดอันดับและตัดเงินเดือนให้เทียบข้าหลวงประจำจังหวัดในฐานะเป็น ผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้ากอง และกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล เป็นชั้น เสมียนพนักงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

ดังนั้นเมื่อพบว่าบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องเรื่องวินัย การรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัยที่บัญญัติไว้ในหมวด 4 และหมวด 5 ซึ่งว่าด้วยเรื่องข้อกำหนดต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแบบแผนให้ข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติหน้าที่ ราชการยึดถือปฏิบัติตาม โดยมีการออกข้อกำหนดให้ถือปฏิบัติและห้ามปฏิบัติ กำหนดโทษของ การฝ่าฝืน เพื่อควบคุมความประพฤติของข้าราชการพลเรือนให้อยู่ในระเบียบ แบบแผน ซึ่งจะทำให้ การปฏิบัติงานหรือการดำเนินการของหน่วยงานราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ สูงสุด มีปัญหาในเรื่อง ปัญหาความซ้ำซ้อน ปัญหาความไม่ชัดเจน และปัญหาไม่มีผลในทางปฏิบัติ ของบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเมื่อนำมาบังคับใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็มีปัญหาเหมือนกัน และสถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็มีได้เป็นข้าราชการพลเรือน ประกอบกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาจาก การเลือกของราษฎร มิได้มาจากการคัดเลือก การสอบแข่งขัน ดังเช่นข้าราชการพลเรือน ดังนั้น บทบัญญัติในเรื่องวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งหมายความถึงข้อบังคับต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อ เป็นแบบแผนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยึดถือปฏิบัติ จึงควรมีการกำหนดขึ้นเอง เพื่อให้สอดคล้อง เหมาะสมกับสถานภาพ การปฏิบัติหน้าที่ราชการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และทำให้การดำเนินการ ทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปตามหลักความยุติธรรมมากยิ่งขึ้น โดยการแก้ไขเพิ่มเติมใน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ความผิด โทษทางวินัย และการดำเนินการทางวินัย กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นหมวดหนึ่งในพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งข้อกำหนดเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายปกครอง จึงควรมี การบัญญัติให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องกฎหมายปกครอง กล่าวคือ บทบัญญัติกฎหมาย ต้องมี ความแน่นอน ชัดเจน คือ จะต้องบัญญัติให้แจ้งชัดว่าให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กระทำอะไรหรือห้ามมิให้ กระทำอะไร และการบัญญัติกฎหมายจะต้องสามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะ ให้เกิดขึ้นได้จริงๆ ในทางปฏิบัติ ซึ่งทั้งนี้ การบัญญัติอาจจะพิจารณาจากบทบัญญัติวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของกฎหมายข้าราชการพลเรือน เป็นต้นแบบ แต่แก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้อง กับสถานภาพการปฏิบัติหน้าที่ราชการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ บทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมายซ้ำซ้อนกันก็ให้ยุบรวมเป็นมาตราเดียวกัน บทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจนก็บัญญัติให้มี

ความชัดเจนแน่นอน และบทบัญญัติที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติก็ควรจะยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวเสีย โดยข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องฐานความผิดและโทษทางวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั้นเมื่อพิจารณาจากฐานความผิดและโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 เป็นต้นแบบ(ภาคผนวก) แล้วสามารถที่จะกำหนดฐานความผิดและโทษทางวินัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ ดังนี้

1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย⁸⁴

2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์และเที่ยงธรรม ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน โดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น และจะต้องไม่กระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการซึ่งมีผลทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ

ในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามวรรคสาม ซึ่งไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะสั่งลงโทษต่ำกว่าไล่ออกจากราชการก็ได้⁸⁵

3. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล และต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการและมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่และระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ

การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁸⁶

4. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องรักษาความลับของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐ

การเปิดเผยความลับของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁸⁷

⁸⁴ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 81.

⁸⁵ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 82 ,มาตรา 95.

⁸⁶ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 82 - 85.

⁸⁷ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 87.

5. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของราชการ โดยไม่ขัดแย้งหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือไม่เป็นการรักษาประโยชน์ของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐ จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁸⁸

6. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิให้เป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว⁸⁹

7. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรแจ้ง ถือเป็นการรายงานเท็จ

การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁹⁰

8. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการหรือหน่วยงานของรัฐ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้

การละทิ้งหน้าที่หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁹¹

9. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี และไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการก่อกวนก่ดอง และต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติราชการ⁹²

10. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน โดยไม่ชักช้า และด้วยความสุภาพเรียบร้อย ห้ามมิให้ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ

⁸⁸ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 88.

⁸⁹ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 89.

⁹⁰ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 90.

⁹¹ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 92.

⁹² เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 93.

การดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรงเป็น ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁹³

11. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มี ลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่เป็นการปฏิบัติราชการหรือ ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา⁹⁴

12. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย⁹⁵

13. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสีย

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษา ถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุกเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง เป็น ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁹⁶

14. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยในส่วนนี้ ผู้นั้นกระทำผิดวินัย จักต้องได้รับโทษทางวินัย

โทษทางวินัยมี 4 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง
- (3) ปลดออก
- (4) ไล่ออก⁹⁷

15. การดำเนินการทางวินัยแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ยึดหลักความเป็นกลาง ความเป็นธรรม ความเป็นอิสระ ความโปร่งใส และให้มีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม

การสอบสวนให้กระทำโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ขึ้นสอบสวน และจะ กระทำได้ต่อเมื่อมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยเท่านั้น โดยมีข้อกล่าวหาและหลักฐาน

⁹³ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 94.

⁹⁴ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 96.

⁹⁵ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 97.

⁹⁶ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 98.

⁹⁷ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 100.

สมควรจะมีการกระทำผิดวินัย หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของราชการ หรือมีการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชา ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ⁹⁸

ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงเบื้องต้นปรากฏชัดเจนอยู่แล้ว ผู้บังคับบัญชาจะสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนโดยไม่ต้องทำการสืบสวนก่อนก็ได้⁹⁹

หลักเกณฑ์การสอบสวนและพิจารณาการสอบสวนให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง

4.2 ปัญหาในเรื่องการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแนวทางในการแก้ไขปัญหา

หลักประกันของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัย ในเรื่องการร้องทุกข์ เมื่อพิจารณา เปรียบเทียบกับหลักประกันของข้าราชการพลเรือน ที่ถูกลงโทษทางวินัย ในเรื่องการอุทธรณ์ จะ พบว่าการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั้น มีหลักประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าการอุทธรณ์ของ ข้าราชการพลเรือน ทำให้เกิดปัญหาว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัย ได้รับความเป็นธรรม น้อยกว่าข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งสามารถที่จะจำแนกปัญหาการร้องทุกข์ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้ ดังนี้

4.2.1 ปัญหาการใช้คำว่า การร้องทุกข์ ในการร้องขอความเป็นธรรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ ถูกลงโทษทางวินัย

การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อพิจารณาถึงการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งหมายความถึงการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกลงโทษทางวินัย ร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ ได้ยกเรื่องขึ้นให้พิจารณาใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ร้อง เป็นการร้องขอ ความเป็นธรรมกรณีที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกลงโทษทางวินัย เมื่อพิจารณาจากการบัญญัติมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งบัญญัติเพิ่มโดยมาตรา 15 แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ให้นำเรื่องวินัยและโทษวินัยของ ข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลม จะพบว่าการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตาม

⁹⁸ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 102.

⁹⁹ สำนักงาน ก.พ. เล่มเดิม. หน้า 46-50.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นั้นมีความหมายเดียวกันกับการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ที่ถูกลงโทษทางวินัย ตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปี พ.ศ.2485 ซึ่งปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยสามารถร้องขอความเป็นธรรมโดยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ดังนั้นการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 จึงมีความหมายเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แต่เนื่องจากการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังเช่นของข้าราชการพลเรือน การร้องขอความเป็นธรรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัย จึงยังคงใช้คำว่า การร้องทุกข์อยู่จนถึงปัจจุบัน และมีความหมายต่างจากคำว่า การร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดไว้เป็นหลักประกันในเรื่องการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการให้แก่ข้าราชการ โดยเมื่อข้าราชการเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตนในกรณีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ข้าราชการผู้นั้นก็สามารถใช้สิทธิร้องทุกข์เพื่อขอให้แก้ไขความคับข้องใจได้ เว้นแต่กรณีที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิอุทธรณ์ไว้แล้ว ก็จะใช้สิทธิร้องทุกข์มิได้

เมื่อพิจารณาถึงคำว่า การร้องทุกข์ ตามหลักการบริหารงานบุคคลที่นักวิชาการได้ให้คำนิยามไว้อาจสรุปได้ว่า หมายถึงการร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องต่างๆ ที่ทำให้ลูกจ้างเกิดความรู้สึกไม่พึงพอใจต่อฝ่ายจัดการ เพื่อให้ขจัดหรือแก้ไขความไม่พึงพอใจหรือความทุกข์ความเดือดร้อนนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือข้อตกลงการจ้าง เช่น สภาพแวดล้อมในการทำงานไม่ดี เงินเดือนค่าจ้างต่ำ หรือไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น ดังนั้น ความหมายของการร้องทุกข์ตามหลักการบริหารงานบุคคลจึงมีลักษณะที่ค่อนข้างกว้างและครอบคลุมในทุกๆ เรื่องที่ทำให้ลูกจ้างรู้สึกไม่พึงพอใจก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้

สำหรับความหมายของคำว่า การอุทธรณ์ เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ว่า คือ กระบวนการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองภายในองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มีอำนาจในการตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในเนื้อหาของการใช้อำนาจดุลพินิจ (ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นต้นมีอำนาจใช้ดุลพินิจตามกฎหมายด้วย) ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งนั้น ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะเรื่องมิได้บัญญัติขั้นตอนของการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองไว้ หรือในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นมิได้ออกโดยผู้มีอำนาจสูงสุดใน

กระทรวงหรือหน่วยงานเทียบเท่ากระทรวง (รัฐมนตรี) หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้นไม่ว่าจะเป็นการรับฟังข้อเท็จจริง การตีความข้อกฎหมาย การปรับบทกฎหมาย หรือการใช้อำนาจดุลพินิจ ผู้รับคำสั่งนั้นย่อมมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านเป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น¹⁰⁰ การอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นมีหลักการเบื้องต้นที่สำคัญคือ หากมีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น กำหนดวิธีการอุทธรณ์ หรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นการเฉพาะ ผู้อุทธรณ์ก็ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดไว้ (มาตรา 3) แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก็ตาม

ดังนั้น การร้องขอความเป็นธรรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัยจึงมีปัญหาตั้งแต่การใช้คำว่า การร้องทุกข์ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว ส่วนการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ก็เป็นการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีอื่นซึ่งมิใช่กรณีถูกลงโทษทางวินัย ประกอบกับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีการกำหนดให้ผู้ที่ถูกฝ่ายปกครองกระทำการอันเป็นการกระทบสิทธิใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นได้ จึงทำให้การร้องขอความเป็นธรรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัย ที่ใช้คำว่า การร้องทุกข์ ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทำให้เกิดความสับสน เข้าใจผิดทั้งต่อผู้บังคับบัญชาหรือต่อคณะกรรมการสอบสวนที่ดำเนินการสอบสวนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากบุคคลดังกล่าวนี้มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน และคุ้นเคยกับคำว่า การอุทธรณ์คำสั่งกรณีถูกลงโทษทางวินัย

4.2.2 ปัญหาในเรื่องสิทธิในการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการถูกลงโทษทางวินัยปลดออก หรือไล่ออก เท่านั้นที่จะสามารถร้องทุกข์ต่อกระทรวงมหาดไทยได้ แต่หากเป็นกรณีถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง ไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบ กำหนดให้สามารถร้องทุกข์ได้ ต่างจากการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนที่มีสิทธิอุทธรณ์ได้ทั้งกรณีถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือ

¹⁰⁰ กมลชัย รัตนสกาววงศ์. เล่มเดิม. หน้า 317-318.

ลดชั้นเงินเดือน และกรณีถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออกหรือไล่ออก เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษสามารถมีหนทางแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการของกฎหมาย และเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัยโดยชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมกับกรณี ความผิด กับจะเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชา และทั้งนี้สิทธิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ก็มีได้มีการกำหนดไว้ โดยชัดเจนดังเช่นข้าราชการพลเรือนที่กำหนดไว้ชัดเจนว่า ข้าราชการพลเรือนผู้อุทธรณ์มีสิทธิในการขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน มีสิทธิในการยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือขอแถลงการณ์ด้วยวาจา มีสิทธิในการอุทธรณ์ได้อีก มีสิทธิในการถอนอุทธรณ์ และมีสิทธิในการคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัยและมีความประสงค์จะร้องทุกข์แต่เมื่อไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ร้องทุกข์ ไว้ชัดเจน ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ต้องการจะร้องทุกข์ไม่ทราบขั้นตอนวิธีดำเนินการเขียนคำร้องทุกข์ การยื่นคำร้องทุกข์ หรือรายละเอียดต่างๆ ซึ่งจะดำเนินการให้ถูกต้อง เป็นเหตุให้ต้องเสียสิทธิในเรื่องการร้องทุกข์ไป

4.2.3 ปัญหากำหนดเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การยื่นคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัย จะต้องยื่นภายในกำหนดเวลา 15 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งลงโทษ ต่างจากการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน ที่ถูกลงโทษทางวินัยสามารถยื่นได้ภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งลงโทษ จะเห็นได้ว่าระยะเวลาที่กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยื่นคำร้องทุกข์ภายใน 15 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งลงโทษ นั้น สั้นเกินไป ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่ง ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ส่วนภูมิภาคและโดยส่วนมากเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่นายอำเภอหรือหน่วยงานราชการสั่งการ ทำให้อาจขาดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับเรื่องที่ตนถูกลงโทษทางวินัยหรือบางครั้งอาจทราบว่าสามารถจะดำเนินการยื่นคำร้องทุกข์ได้ แต่ไม่ทราบว่ากฎหมายกำหนดระยะเวลาให้ยื่นคำร้องทุกข์ไว้ภายในระยะเวลา 15 วันนับแต่วันรับทราบคำสั่งลงโทษ ทำให้ไม่มีเวลาเตรียมพยานหลักฐานในการยื่นคำร้องทุกข์เพื่อหักล้างข้อกล่าวหา โดยแม้ว่าบางครั้งอาจจะยื่นคำร้องทุกข์ได้ทันภายในกำหนดเวลา 15 วัน แต่เมื่อไม่มีเวลาเตรียมพยานหลักฐานเพื่อเป็นข้อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาตามคำสั่งลงโทษทางวินัย ก็อาจทำให้คำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังกล่าว ไม่สามารถรับฟังเพื่อหักล้างแก้ข้อกล่าวหาที่จะถูกยกคำร้องทุกข์ในที่สุด หรือบางครั้งก็อาจทำให้ไม่สามารถยื่นคำร้องทุกข์ได้ทันตามกำหนดเวลา ซึ่งก็จะ เป็นเหตุให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูก

ลงโทษทางวินัยเสียสิทธิในการยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัยหากจะใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องมีการยื่นคำร้องทุกข์และพิจารณาคำร้องทุกข์ โดยกระทรวงมหาดไทยก่อน หากกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ยื่นคำร้องทุกข์ไม่พอใจผลการพิจารณา ถึงจะสามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปได้ ตามนัยมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” วรรคสองบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

4.2.4 ปัญหากระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การพิจารณาคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องทุกข์แล้วภายในกำหนดเวลา 15 วัน นายอำเภอก็จะเสนอต่อไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับเรื่อง ก็จะพิจารณาเสนอต่อไปให้กระทรวงมหาดไทยพร้อมกับคำชี้แจง (ถ้ามี) เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้รับเรื่องก็จะพิจารณาสำนวนการสอบสวนดำเนินการทางวินัยในด้านความถูกต้องเหมาะสม ในการสั่งลงโทษทั้งเรื่องข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง แล้วสรุปเสนอปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา เมื่อพิจารณาแล้วมีอำนาจให้ยกคำร้องทุกข์หรือเพิกถอนคำสั่งการลงโทษหรือลดโทษ ส่วนการพิจารณาคำอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ก็จะยื่นต่อประธาน อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณี เว้นแต่กรณีที่อยู่อุทธรณ์ถูกนายกรัฐมนตรี้ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือปลัดกระทรวง หรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี้ หรือ มติ อ.ก.พ.กระทรวง เป็นผู้สั่งลงโทษ กฎหมายกำหนดให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณา ส่วนข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาระดับใดเป็นผู้สั่งลงโทษ ก็ให้ยื่นต่อ ก.พ. โดยตรง ทั้งนี้ ขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์โดย อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง มีขั้นตอนปฏิบัติโดยสรุปดังนี้ กล่าวคือ เมื่อประธาน อ.ก.พ. ได้รับคำอุทธรณ์ก็จะส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่

ผู้รับผิดชอบดำเนินการ เจ้าหน้าที่ที่จะขอสำนวนการดำเนินการทางวินัยมาตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมในการสั่งลงโทษ ทั้งในด้านข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงแล้วทำการสรุปเสนอ อ.ก.พ. พิจารณาในการพิจารณาของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง อาจจะทำให้สิทธิผู้อุทธรณ์ในการยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือขอแถลงการณ์ด้วยวาจา เมื่อ อ.ก.พ. พิจารณาพยานหลักฐานต่างๆ แล้วก็จะลงมติโดยถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันประธานมีสิทธิออกเสียงได้อีก 1 เสียง เพื่อชี้ขาด และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ โดยมีอำนาจยกอุทธรณ์ ยกโทษ ลดโทษ หรือเพิ่มโทษ ซึ่งหากเป็นกรณีมีมติยกโทษ ลดโทษ ผู้อุทธรณ์ไม่มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ได้อีก แต่หากเป็นกรณียกอุทธรณ์หรือเพิ่มโทษ ผู้อุทธรณ์ยังมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ได้อีกถ้าเดิม อ.ก.พ.จังหวัด หรือ อ.ก.พ.กรม เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แล้วมีมติเพิ่มโทษ ก็ให้อุทธรณ์อีก ต่อ อ.ก.พ.กระทรวง ถ้า อ.ก.พ.กระทรวง สั่งเพิ่มโทษ ก็ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. แต่ถ้าการพิจารณานั้นปรากฏว่ามีมติให้เพิ่มโทษถึงปลดออก หรือไล่ออก ก็ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ได้เลย

ทั้งนี้ หากเป็นกรณีข้าราชการพลเรือนอุทธรณ์โทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาระดับใดเป็นผู้สั่งลงโทษ ก็ให้ยื่นโดยตรงต่อ ก.พ. ซึ่ง ก.พ. จะตั้งอนุกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า อ.ก.พ.วิสามัญ เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ ก.พ. และข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับเลือกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด ส่วนอนุกรรมการที่เหลือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ ซึ่งได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้ง การลงมติถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์แต่มติที่เพิ่มโทษนั้น กฎหมายมิได้ให้สิทธิผู้อุทธรณ์ที่จะอุทธรณ์ได้อีกและถ้อยคำของ อ.ก.พ. นี้เป็นมติของ ก.พ. และสำนักงาน ก.พ. จะรายงานผลการพิจารณาอุทธรณ์ โดย ก.พ. นี้ ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป หากนายกรัฐมนตรีเห็นด้วยก็จะให้สำนักงาน ก.พ. แจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีพร้อมทั้งความเห็น ก.พ. ไปให้กระทรวงดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี และแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยนายกรัฐมนตรีก็จะส่งเรื่องให้ ก.พ. พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อ ก.พ. พิจารณาแล้วจะรายงานนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ในครั้งนี้ หากนายกรัฐมนตรียังคงไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ ก.พ. ก.พ. ก็จะรายงานคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ผลการวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด กระทรวง ทบวง กรม ต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี

จากปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลักประกันตามกฎหมายในการให้ความเป็นธรรมแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถูกลงโทษทางวินัย คือ การร้องทุกข์ บัญญัติให้ความเป็นธรรมแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน น้อยกว่าการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน ทั้งเรื่องสิทธิในการร้องทุกข์ สิทธิของผู้ร้องทุกข์ กำหนดเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์ และกระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์

4.2.5 แนวทางในการแก้ไข้ปัญหา

การร้องขอความเป็นธรรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัย ในเรื่องการร้องทุกข์ ควรมีการแก้ไข ดังนี้

1) กรณีใช้คำว่า การร้องทุกข์

การร้องขอความเป็นธรรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัย ที่ใช้คำว่า "การร้องทุกข์" ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ควรมีการแก้ไขปรับปรุงเป็นคำว่า "การอุทธรณ์" เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งใช้คำว่า "การอุทธรณ์" ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นการแก้ไข้ปัญหาความเข้าใจผิดทั้งต่อผู้บังคับบัญชา คณะกรรมการสอบสวน และบุคคลโดยทั่วไป ที่มักเข้าใจว่าเป็นการร้องขอความเป็นธรรมคนละประเภทกัน และสอดคล้องกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

2) กรณีที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีสิทธิร้องทุกข์

กำหนดให้การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช พ.ศ. 2457 สามารถร้องทุกข์ได้ทั้งคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง และคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงคือ ปลดออก หรือ ไล่ออก เช่นเดียวกับสิทธิของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย และสิทธิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ควรจะได้มีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนที่กำหนดไว้ว่าข้าราชการพลเรือนผู้อุทธรณ์มีสิทธิในการขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน มีสิทธิในการยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ หรือขอแถลงการณ์ด้วยวาจา มีสิทธิในการอุทธรณ์ได้อีก มีสิทธิในการถอนอุทธรณ์ และมีสิทธิในการคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ ตามหลักการของกฎหมายปกครองที่กำหนดว่า กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป คือ กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้นตามหลักความเสมอภาค ดังนั้น เมื่อมีการบัญญัติให้นำกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและโทษทางวินัยมาบังคับใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ต้องมีการบัญญัติในเรื่องสิทธิของการร้องขอความเป็นธรรมได้เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน และเพื่อให้เป็นไปตามแนวความคิดการปฏิรูปราชการตามหลักเอกภาพ ที่มีสาระสำคัญว่าระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ต้องมี

ลักษณะทั่วไป ใช้อย่างเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความลักลั่นในการใช้บังคับ และเป็นไปตามหลักการยุติธรรม ซึ่งมีสาระสำคัญว่าระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิอันพึงมีในการดำเนินการทางวินัย

3) กำหนดเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์

กำหนดเวลาการยื่นคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัย ควรจะมีการแก้ไขให้สามารถยื่นได้ภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งลงโทษ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถที่จะมีเวลาเตรียมพยานหลักฐานเพื่อหักล้างข้อกล่าวหา และเมื่อมีการพิจารณาคำร้องทุกข์ ก็ถือเป็นการตรวจสอบภายในขององค์กรฝ่ายปกครองก่อน โดยหากพบว่าเป็นความผิดพลาดไม่ถูกต้องของการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยขององค์กรฝ่ายปกครอง เองก็จะได้มีการแก้ไขให้ถูกต้องเสียก่อน เป็นการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลได้

4) กระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์

กระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรกำหนดมีรูปแบบเป็นคณะกรรมการ โดยเทียบเคียงกับของข้าราชการพลเรือนที่มีรูปแบบเป็น อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดไว้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด จึงควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอำนาจการลงโทษของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วย โดยให้นายอำเภอมีอำนาจในการลงโทษทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ทั้งความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง เพื่อให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัดสำหรับพิจารณาคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัยก่อน เสร็จแล้วจึงจะมีการจัดส่งไปให้คณะกรรมการในระดับกระทรวง โดยการพิจารณาของคณะกรรมการกระทรวงมหาดไทยให้ถือว่าถึงที่สุด ณ ชั้นฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการนี้ถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการขององค์กรกลุ่ม ที่การตัดสินใจและการแสดงเจตนา มีความซับซ้อนกว่าองค์แสดงเจตนาขององค์กรเดียว ทำให้มีความละเอียด รอบคอบ ในการพิจารณา และจะก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมากกว่าการพิจารณาโดยบุคคลเพียงคนเดียว และในการกำหนดรูปแบบคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ควรกำหนดโดยเทียบเคียงกับหลักกระบวนการวินิจฉัยในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศ

ฝรั่งเศส ที่อาศัยหลักการไม่มีส่วนได้เสียคือกรรมการจะต้องไม่มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อม ในเรื่องที่พิจารณา หลักการรับฟังข้อเท็จจริงคือก่อนที่คณะกรรมการจะวินิจฉัยคำร้องทุกข้อจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องก่อน และหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง คือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องประกอบด้วยข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง อันเป็นหลักหรือเป็นฐานของคำวินิจฉัยนั้น และทั้งนี้คณะกรรมการในระดับจังหวัดควรกำหนดให้มีตัวแทนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระดับจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการ ส่วนในระดับกระทรวงก็ควรกำหนดให้นายกสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แห่งประเทศไทยร่วมเป็นคณะกรรมการ ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมและความยุติธรรมแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกลงโทษทางวินัยมากขึ้นกว่าเป็นอยู่ในปัจจุบัน

ทั้งนี้ ในเรื่องการดำเนินการทางวินัยและการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรมีการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ประกอบกับการออกกฎกระทรวงมหาดไทย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีข้าราชการพลเรือนแต่ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนกลาง ประสานระหว่างราษฎรกับทางราชการ และเป็นผู้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยราชการสำเร็จลุล่วงตามนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของราษฎร ดังนั้น เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา คือ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กับเพื่อให้การประพฤติปฏิบัติตนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นที่เชื่อถือ ศรัทธาของราษฎร และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ของทางราชการ จึงได้มีการกำหนดให้นำเรื่องวินัยและโทษผิดวินัย มาบังคับใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยคำว่าวินัย หมายความว่า กฎ ระเบียบ แบบแผน แนวทาง ข้อบังคับต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแบบแผนให้บุคคลที่อยู่ในองค์กรยึดถือปฏิบัติ โดยมีการออกกฎหรือระเบียบกำหนดการอันถือปฏิบัติ และห้ามปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน เพื่อควบคุมความประพฤติของบุคคลที่อยู่ในองค์กรให้อยู่ในระเบียบแบบแผน ซึ่งจะ ทำให้การปฏิบัติงานหรือการดำเนินการขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องวินัยถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้จะต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ประกอบกัน คือ กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน และกฎหมายจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ โดยวินัยถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญและจำเป็นในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา และวินัยมีความสำคัญกับเป็นปัจจัยที่สร้างความสำเร็จให้แก่บุคคล สังคมและประเทศชาติ ทำให้สังคมและประเทศชาติเกิดความสงบสุขเรียบร้อยและความเจริญก้าวหน้า จนถึงกับมีคำกล่าวว่า “ไม่มีสังคมใด หรือประเทศใดที่เจริญก้าวหน้าโดยปราศจากคนในสังคมหรือคนในชาติที่มีวินัย” แต่โดยที่วินัยและโทษผิดวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้กำหนดให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยอนุโลม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัยของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีปัญหาอยู่หลายประการ กล่าวคือ ปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมาย คือ กรณีตามมาตรา 82 วรรคสอง กับมาตรา 95 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่จะเกิดเป็นความผิดทางวินัยได้ก็เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้นั้น อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรม

เช่นกัน และกรณีตามมาตรา 83 ถึงมาตรา 85 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามข้อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีด้วยความอดทนและตามกฎหมายที่มีการบัญญัติไว้ โดยมีความหมายในทำนองเดียวกัน ปัญหาความไม่ชัดเจนของตัวบทบัญญัติมีปรากฏในมาตรา 102 วรรคสอง ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงแก่ผู้ได้บังคับบัญชาตามที่วิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ซึ่งคำว่า “เห็นสมควร” ไม่แน่ชัดว่าหมายความว่าผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ หรือการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาต้องแจ้งข้อกล่าวหาหรือสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบหรือไม่ หรือจะใช้สำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงมาใช้ลงโทษผู้กระทำผิดกรณีความผิดไม่ร้ายแรงได้หรือไม่ เป็นต้น และปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ได้แก่ มาตรา 86 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือว่าเป็นหน้าที่พิเศษที่จะสนใจหรือรับทราบความเคลื่อนไหวอันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติและต้องป้องกันภัยอันตรายซึ่งจะบังเกิดแก่ประเทศชาติจนเต็มความสามารถ” จะเห็นได้ว่าการกระทำที่อาจจะเป็นความผิดวินัยตามมาตรา นี้ นอกจากจะไม่ชัดเจนและปรับบทความผิดยากแล้วยังมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่ฟุ่มเฟือย เพราะเป็นข้อกำหนดความผิดทางวินัยที่เกินเลยออกไปจากขอบอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากปัญหาดังกล่าวนี้นำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวนในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกำหนด และได้เกิดปัญหาขึ้นในทางปฏิบัติแล้ว ตามคำพิพากษาของศาลปกครองขอนแก่น ในคดีหมายเลขคำที่ 294/2546 คดีหมายเลขแดงที่ 60/2547 ซึ่งศาลเห็นว่าการออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ได้ให้โอกาสแก่ผู้ใหญ่บ้านที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามนัยมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และคำพิพากษาของศาลปกครองขอนแก่น ในคดีหมายเลขคำที่ 85/2545 คดีหมายเลขแดงที่ 64/2546 ซึ่งศาลเห็นว่าการที่คณะกรรมการสอบสวนมิได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันทราบ ถือว่าการสอบสวนมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ คำสั่งของจังหวัดที่ลงโทษปลดผู้ใหญ่บ้านและกำนันออกจากตำแหน่งเกิดจากกระบวนการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันได้ทราบ และให้โอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายหลังจังหวัดได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ใหญ่บ้านและกำนันออกจากตำแหน่งไปแล้ว มิได้มีผลทำให้คำสั่งลงโทษฉบับเดิมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นกลับกลายเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาได้แต่อย่างใด และพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

นอกจากนี้หลักประกันในเรื่องการลงโทษทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องเป็นไปตามหลักประกันตามระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานที่จะให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งให้ได้รับความไม่เป็นธรรม จะไม่ถูกลงโทษโดยปราศจากความผิด และการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และด้วยความยุติธรรม โดยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถร้องขอความเป็นธรรมเพื่อให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายยกเรื่องของตนขึ้นทบทวนใหม่ในทางที่เป็นคุณ ซึ่งตามมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัยปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งสามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ได้ โดยการร้องทุกข์คำสั่งลงโทษทางวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีปัญหาตั้งแต่การใช้ถ้อยคำ เนื่องจากกรณีที่ข้าราชการพลเรือนถูกลงโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนดังกล่าวใช้สิทธิอุทธรณ์ จึงอาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้บังคับบัญชาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นข้าราชการพลเรือน เพราะในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ก็กำหนดเรื่องการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนไว้เช่นกัน แต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงาน ซึ่งมีใช้กรณีการดำเนินการทางวินัย และการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อเทียบกับการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน พบว่ามีหลักประกันความเป็นธรรมน้อยกว่า จึงไม่เป็นไปตามแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการตามหลักเอกภาพ ที่มีหลักการว่าระบบ วินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีลักษณะทั่วไปใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัย สามารถร้องทุกข์ได้เฉพาะคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือคำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก เท่านั้น ส่วนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงคือ คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ และตัดเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง ไม่สามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ได้ และมีได้กำหนดสิทธิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ร้องทุกข์ไว้โดยชัดเจน ส่วนข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์ได้ทั้งคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงคือคำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก และทั้งคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน และกำหนดไว้ให้ข้าราชการผู้อุทธรณ์มีสิทธิในการขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน มีสิทธิในการยื่นคำแถลงการณ์ มีสิทธิในการอุทธรณ์ได้อีก มีสิทธิในการถอนอุทธรณ์ และมีสิทธิในการคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ และในส่วนกำหนดเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัยกำหนดให้ยื่นคำร้องทุกข์ภายในกำหนดเวลา 15 วัน นับแต่วันได้รับทราบคำสั่งการลงโทษ ต่างจากกำหนดเวลายื่นอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย ที่กำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ได้ภายในกำหนดเวลา 30 วันนับแต่วันทราบคำสั่ง และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็กระทำโดยปลัดกระทรวง

มหาดไทย ซึ่งปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่เพียงผู้เดียว ต่างจากการพิจารณาคำอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน ที่กระทำโดยรูปแบบคณะกรรมการ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี

5.2 ข้อเสนอแนะ

การดำเนินการทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่กำหนดให้นำวินัยและโทษผิดวินัยของข้าราชการพลเรือนมาใช้โดยอนุโลม โดยที่บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องวินัยของข้าราชการพลเรือนนั้นมีปัญหาอยู่หลายประการ คือ ปัญหาความซับซ้อน ปัญหาความไม่ชัดเจน และปัญหาไม่มีผลในทางปฏิบัติของบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่าในเรื่องวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งเนื่องจากจะเป็นการจำกัดสิทธิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเป็นเครื่องมือในการควบคุมบังคับบัญชากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดขึ้นเองเป็นหมวดหนึ่งในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 (ผู้เขียนได้ยกร่างเป็นหลักการไว้ในภาคผนวก) เพราะโดยสภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มิได้มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนและมาจากการเลือกตั้งของราษฎร โดยข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้พิจารณาเทียบเคียงกับบทบัญญัติในเรื่องวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของกฎหมายข้าราชการพลเรือนเป็นต้นแบบ แต่ให้ยุบรวมบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมายซ้ำซ้อนกัน เป็นมาตราเดียวกัน บทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจนก็บัญญัติให้มีความชัดเจนแน่นอน และยกเลิกบทบัญญัติที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัยและโทษทางวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สำหรับการร้องขอความเป็นธรรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัยก็ให้ใช้คำว่า “การอุทธรณ์” แทนคำว่า “การร้องทุกข์” กำหนดสิทธิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ร้องทุกข์ ไว้ให้ชัดเจนว่ามีสิทธิอะไรบ้าง กำหนดเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์ก็ให้ยื่นได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยและกระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ ก็ควรกำหนดเป็นรูปแบบคณะกรรมการกับให้เปลี่ยนแปลงอำนาจการลงโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้วยโดยกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจในการลงโทษทางวินัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ทั้งกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง เพื่อให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัดสำหรับพิจารณาคำร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัยก่อน เสร็จแล้วจึงจะมีการจัดส่งไปให้คณะกรรมการในระดับกระทรวง โดยคณะกรรมการควรกำหนดให้มีตัวแทนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น นายกสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แห่งประเทศไทย ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระดับจังหวัด ร่วมเป็นคณะกรรมการ ซึ่งจะทำให้หลักประกันความเป็นธรรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัยเป็นไปตามหลักความ

ยุติธรรมคือความถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย ความถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง ความเท่าเทียมกัน ไม่มีอภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษแก่บุคคลใด และความรวดเร็วในการทำให้เกิดความถูกต้อง มากที่สุด

DRPU

Draft

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2546). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กรมการปกครอง. (2547). คู่มือการดำเนินการทางวินัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน. กรุงเทพฯ: อาสาศึกษา
ดินแดน กรมการปกครอง.
- จำนง สมประสงค์. (2514). การบริหารพนักงานการเจ้าหน้าที่. พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). คู่มือการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และคณะกรรมการ
วินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2538). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2525). การบริหารงานบุคคล. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิชย์.
- โกคิน พลกุล และคณะ. (2538). รายงานวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ประมวล รุจนเสรี. (2541). นายอำเภอในฝัน. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ประวีณ ณ นคร. (2528). คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. กรุงเทพฯ: ประชาชน.
- ประวีณ ณ นคร. (2523). คู่มือการปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2518 ภาค 2. กรุงเทพฯ: อักษรสาส์นการพิมพ์.
- ปิ่น มุกทุกันต์. (2502). มงคลชีวิตภาคที่ 1 อนุสรณ์นายปรัชญา เอกพานิช. พระนคร: รุ่งเรืองธรรม.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- มานิตย์ จุมปา. (2546). คู่มือศึกษากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2538). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: ธรรมสาร.
- สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ ญาณวรมหาเถระ. (2498). มงคลตกที่ปนิยาปฐมโมภาโล. พระนคร :
มหามงกุฎราชวิทยาลัย.
- สมยศ เชื้อไทย. (2536). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สำนักงาน ก.พ. (2546). การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
(รายงาน). กรุงเทพฯ:เดือนตุลา.

สำนักงาน ก.พ.(2531). การเสริมสร้างวินัยข้าราชการพลเรือน.กรุงเทพฯ:สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
หนังสือกระทรวงมหาดไทย คำนวณมาก ที่ มท 0311.2/ว 1869 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2541 เรื่อง
การเร่งรัด ส่งเสริม สนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (2546). กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น.

อมร จันทรสมบูรณ์. (2546). หลักกฎหมายปกครอง จากข้อสังเกตของศาสตราจารย์ ดร.อมร
จันทรสมบูรณ์. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

บทความ

กองบรรณาธิการวารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน. (2544,สิงหาคม). “109 ปี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.” วารสาร
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน, หน้า 16-17.

สมศักดิ์ สุกระษัตริย์เดช. (2523,เมษายน). “การอุทธรณ์และการร้องทุกข์.” วารสารข้าราชการ, ฉบับที่ 4.
หน้า 135-136.

วิทยานิพนธ์

ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. (2531). การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรม
ตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุทธาทิพย์ นาคาบดี. (2532). การร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุทธาทิพย์ นาคาบดี. (2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สิริชัย สุธีวีระขจร. (2538). หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. (2457, 17 กรกฎาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 31,

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535. (2535, 31 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่มที่ 109, ตอนที่ 31.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่มที่ 113, ตอนที่ 60 ก.

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2536). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ.2535 ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน.

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2538). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ.2535 ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน.

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2539). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ.2535 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง.

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2540). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ.2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์.

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2540). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ.2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.

ภาษาต่างประเทศ

Books

Baker W. Alton. (1953). **Personnel Management in Small plant**. Ohio : Bureau of Business

Reserch College of Commerce and Administration. The Ohio University.

Clenn O. Stahl. (1962). **Public Ponsoal Admjnistration** (5 th ed.). New York : Harper &

Brothers Publisher.

Department of Corrections. (1957, July). **Guide to personnel Discipline**. California : Published

Vy Richard A. McHu. The Direction.

Wade. H.W.R. (1982). **Administrative Law** (5 th ed.). Oxford:Clarendon Press.

- J.B. Kingsbury. (1975). **Personnel Administration For Thai Students**. Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University.
- James Menzies Black. (1966). **The Real Meaning of Discipline**. Handling Problems of Discipline : Selected Reprints from AMA periodicals. New York : American Management Association.
- Magginson. Leon C. (1977). **Personnel and Human Resources Administration** (3 rd ed.). Homewood : Richard D. Irwin.
- O. Glenn Stahl. (1983). **Public Personnel Administration** (8 th ed.). New York : Harper & Row.
- Paul Preston and Thomas W. Zimmeror. (1978). **Management for Supervisors**. New Jersey : Psentice Hall, Inc.
- Paul Pigor and Charles A. (1973). **Myers**. Personnel Administration : Point of view and a Methok. 7th ed. Mcgrow-Hill Book Co.
- Stein.p. and Shand. J. (1974). **Legal Values in Western Society**. Edinburgh : Edinburgh University Press.
- De' smith. S.A. (1983). **Constitutional and Administrative Law** (3 th ed.). Great Britain : Penquin Book.
- Hartley. T.C. and Griffith. J.A.C. (1981). **Government and Law**. (2 nd ed.). London : Weidenfeld and Nichoson.
- William G. Torpey. (1957). **Public Personnel Management**. D. Van Nostrand Co. Inc.
- Webster's New world Dictionary of The American Language**. Cleveland & New York : The World Publishing Company, 1968.
- Wate W. William. (1952). **Personnel Administration**. New York : The Ronald Press Company.

กรม
การ
การ
การ

ภาคผนวก

ภาคผนวก



พระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ.2535

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ.2535

เป็นปีที่ 47 ในรัชกาลปัจจุบัน

หมวด 4

วินัยและการรักษาวินัย

มาตรา 80 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวดนี้ โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ

มาตรา 81 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ

มาตรา 82 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 83 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ

มาตรา 84 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดุสาหะ เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 85 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 86 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือว่าเป็นหน้าที่พิเศษที่จะสนใจและรับทราบ เหตุการณ์เคลื่อนไหว อันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ และต้องป้องกันภัยอันตรายซึ่งจะบังเกิดแก่ประเทศชาติจนเต็มความสามารถ

มาตรา 87 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาความลับของทางราชการ การเปิดเผยความลับของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 88 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดจั้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ ได้ และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดอย่างร้ายแรง

มาตรา 89 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติราชการ โดยมีให้เป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

มาตรา 90 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้ง ถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย

การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 91 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ. กำหนด

มาตรา 92 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการจะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 93 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกั่นแก้งกัน และต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ปฏิบัติราชการ

มาตรา 94 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตนโดยไม่ชักช้า และด้วยความสุภาพเรียบร้อย ห้ามมิให้ดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ

การดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 95 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์ อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

มาตรา 96 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่เป็นการผู้จัดการหรือผู้จัดการหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

มาตรา 97 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

มาตรา 98 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 99 ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่ง มีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

การเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ให้กระทำโดยการปฏิบัติตนเป็น แบบอย่างที่ดี การฝึกอบรม การสร้างขวัญและกำลังใจ การจูงใจหรือการอื่นใดในอันที่จะเสริมสร้างและ พัฒนาทัศนคติ จิตสำนึก และพฤติกรรมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปในทางที่มีวินัย

การป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ให้กระทำโดยการเอาใจใส่ สังกะการณณ์และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัย ในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการ ป้องกันตามควรแก่กรณีได้

เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย โดย มีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที

เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหา หรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือน สามัญผู้ใดกระทำผิด โดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชาริบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา ในเบื้องต้น ว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควร กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ ดำเนินการทางวินัยทันที

การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำ ผิดวินัย ให้ดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ และตามหมวด 5 หรือปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย

มาตรา 100 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือ ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทาง วินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย จักต้องรับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุ อันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5

โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดขั้นเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

มาตรา 101 การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้ ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และมีให้เป็นไปโดยพยานาต โดยอคติ หรือโดยโทสะจริตหรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด ในคำสั่งลงโทษ ให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดตามมาตราใด

หมวด 5

การดำเนินการทางวินัย

มาตรา 102 การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้วถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการตามมาตรา 103 หรือมาตรา 104 แล้วแต่กรณี ถ้ายังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสอง ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 เป็นผู้สั่งแต่งตั้ง

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างระดับกันกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกัน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 สำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่มีตำแหน่งในระดับสูงกว่าเป็นผู้ดำเนินการตามวรรคสามได้

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสองสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในทุกกระทรวง ทบวง กรม

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามวรรคสอง ในเรื่องที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 114(4) หรือมาตรา 115 และคณะกรรมการสอบสวนตามมาตราดังกล่าวได้สอบสวนไว้แล้ว คณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสองจะนำสำนวนการสอบสวนตามมาตราดังกล่าวมาใช้เป็นสำนวนการสอบสวน และทำความเข้าใจเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยถือว่าได้มีการ

สอบสวนตามวรรคสองแล้วก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณา กรณีที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนก็ได้

**ร่างบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัย
ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน**

1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์และเที่ยงธรรม ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน โดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น และจะต้องไม่กระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการซึ่งมีผลทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ

ในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามวรรคสาม ซึ่งไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะสั่งลงโทษต่ำกว่าไล่ออกจากราชการก็ได้

3. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล และต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการและมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่และระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ

การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

4. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องรักษาความลับของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐ การเปิดเผยความลับของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

5. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือไม่เป็นการรักษาประโยชน์ของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐ จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

6. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีให้เป็นการ กระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

7. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงาน โดยปกปิดข้อความซึ่งควรแจ้ง ถือเป็นการรายงานเท็จ

การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

8. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการหรือหน่วยงานของรัฐ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้

การละทิ้งหน้าที่หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

9. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี และไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้งกัน และต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติราชการ

10. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตนโดยไม่ชักช้า และด้วยความสุภาพเรียบร้อย ห้ามมิให้ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ

การดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

11. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นการกรรมการผู้จัดการหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่เป็นการปฏิบัติราชการหรือได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา

12. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

13. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสีย

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

14. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยในส่วนนี้ ผู้นั้นกระทำความผิดวินัย จักต้องได้รับโทษทางวินัย

โทษทางวินัยมี 4 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง
- (3) ปลดออก
- (4) ไล่ออก

15. การดำเนินการทางวินัยแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ยึดหลักความเป็นกลาง ความเป็นธรรม ความเป็นอิสระ ความโปร่งใส และให้มีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม

การสอบสวนให้กระทำโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ขึ้นสอบสวน และจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยเท่านั้น โดยมีข้อกล่าวหาและหลักฐานสมควรว่ามีการกระทำความผิดวินัย หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของราชการ หรือมีการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ

ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงเบื้องต้นปรากฏชัดเจนอยู่แล้ว ผู้บังคับบัญชาจะสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยไม่ต้องทำการสืบสวนก่อนก็ได้

หลักเกณฑ์การสอบสวนและพิจารณาการสอบสวนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นายวิระศักดิ์ เชาว์เลขา
ประวัติการศึกษา	สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2535
ตำแหน่งหน้าที่และสถานที่ทำงานปัจจุบัน	นิติกร 7 ว กลุ่มงานวินัย กองการเจ้าหน้าที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
ประสบการณ์การทำงาน	<ol style="list-style-type: none"> 1. นิติกร 3 สำนักงานสรรพากรจังหวัดกาญจนบุรี , จังหวัดพระนครศรีอยุธยา กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง 2. เจ้าพนักงานปกครอง 3 ที่ทำการปกครองจังหวัด แม่ฮ่องสอน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 3. ปลัดอำเภอ(เจ้าพนักงานปกครอง 4) ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 4. รองผู้บังคับกองร้อยอาสารักษาดินแดนจังหวัด แม่ฮ่องสอนที่ 1 กระทรวงมหาดไทย 5. นิติกร 5 ส่วนบริหารงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย