

บทที่ 4

บทวิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพปัญหาในการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแนวทางในการแก้ไขปัญหา

วินัย ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารงานบุคคล และในการบังคับบัญชา
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และเป็น
หลักประสานสนับสนุนการทำงานของทุกหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สามารถปฏิบัติราชการได้อย่างมี
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่โดยที่วินัยและโทษคดีวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่นำบทบัญญัติ
ของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลมยังมีปัญหา ได้แก่ ปัญหาความซ้ำซ้อน
ปัญหาความไม่ชัดเจน และปัญหาไม่มีผลในทางปฏิบัติของบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งปัญหาเหล่านี้
ถือได้ว่าเป็นไปไม่ตามลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ เนื่องจากกฎหมายที่
ให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติกำหนดไว้ให้แจ้งชัดว่าให้
อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใดกระทำอะไร หรือห้ามมิให้กระทำการอะไร
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 ผู้ใหญ่บ้านเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูประบบราชการและสภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบัน โดยสามารถจำแนกปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาได้ดังนี้

4.1 ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแนวทางแก้ไขปัญหา

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

4.1.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมาย

เมื่อพิจารณามบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัย 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.

หน้าที่ราชการในที่นี่ หมายถึงราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

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

มาตรา 95 “ข้าราชการพลเรือนต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรานี้จะเห็นว่ามียอดประกอบความผิด 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 บัญญัติขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กับผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ราชการและกระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์ จากการที่ตนมีหน้าที่ราชการนั้น 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”

เมื่อพิจารณาทบทวนทั้ง 3 มาตรานี้จะเห็นว่าเป็นข้อกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดสาหะ เอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้เกิดผลดีแก่ทางราชการ ไม่ให้เกิดเสียหายแก่ทางราชการ และจะต้องไม่ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งเนื้อหา วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติทั้ง 3 มาตรา นี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ ต้องการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีด้วยความอดสาหะและตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางวินัยอันครบองค์ประกอบทั้ง 3 มาตรา นี้ จึงเป็นการก่อให้เกิดปัญหาทั้งต่อผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวนในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย ในการพิจารณาความผิดทางวินัย เช่นเดียวกับกรณีตามมาตรา 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 และจำสืบทนาย 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) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยไว้จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (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 ช. ว่า ผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องและพัวพันกับยาเสพติด โดยคณะกรรมการไม่ได้ให้โอกาส นาย น. ได้ทราบข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการรวบรวมได้ดังกล่าวอย่างเพียงพอ ทั้งไม่ได้ให้โอกาสแก่ นาย น. ในการโต้แย้งพยานหลักฐานของคณะกรรมการดังกล่าว แล้วนายอำเภอ ช. ก็ได้มีความเห็นรายงานจังหวัด พ. และจังหวัด พ. ก็ได้มีคำสั่งให้ นาย น. ออกจากตำแหน่งดังกล่าวแม้จังหวัด พ. จะอ้างว่า นาย น. ได้ทราบข้อเท็จจริงแล้ว โดยได้มารายงานตัวทำพันธะสัญญาลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2546 ต่อนายอำเภอ ช. 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 รายงานอันเป็นเท็จต่อผู้บังคับบัญชาที่มีความผิดตามคำร้องจริงควรให้พ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล 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 มีอำนาจลงโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลใน ทุกสถาน ในกรณีการลดอันดับและตัดเงินเดือนให้เทียบข้าหลวงประจำจังหวัดในฐานะเป็น ผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้ากอง และกำนัน 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 ด้วยความอดุสาหะ 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 โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง 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 และไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้งกัน 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 และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย⁹⁵

13. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสีย

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษา ถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท 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 หรือมีการฉ้อโกงที่ก่อคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา 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 ข้าราชการผู้นั้นก็สามารถใช้สิทธิร้องทุกข์เพื่อขอแก้ไขความคับข้องใจได้ เว้นแต่กรณีที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิอุทธรณ์ไว้แล้ว ก็จะใช้สิทธิร้องทุกข์มิได้

เมื่อพิจารณาถึงคำว่า การร้องทุกข์ ตามหลักการบริหารงานบุคคลที่นักวิชาการได้ให้คำนิยามไว้ว่าอาจสรุปได้ว่า 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 ที่อุทกลงโทษทางวินัยจึงมีปัญหาตั้งแต่การใช้คำว่า การร้องทุกข์ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนที่อุทกลงโทษทางวินัยใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว ส่วนการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ก็เป็นการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีอื่นซึ่งมิใช่กรณีอุทกลงโทษทางวินัย ประกอบกับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีการกำหนดให้ผู้ที่ถูกฝ่ายปกครองกระทำการอันเป็นการกระทบสิทธิใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นได้ จึงทำให้การร้องขอความเป็นธรรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่อุทกลงโทษทางวินัย ที่ใช้คำว่า การร้องทุกข์ ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทำให้เกิดความสับสน เข้าใจผิดทั้งต่อผู้บังคับบัญชาหรือต่อคณะกรรมการสอบสวนที่ดำเนินการสอบสวนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากบุคคลดังกล่าวนี้มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน และคุ้นเคยกับคำว่าอุทธรณ์คำสั่งกรณีอุทกลงโทษทางวินัย

4.2.2 ปัญหาในเรื่องสิทธิในการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการอุทกลงโทษทางวินัยปลดออก หรือไล่ออก เท่านั้นที่จะสามารถร้องทุกข์ต่อกระทรวงมหาดไทยได้ แต่หากเป็นกรณีอุทกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง ไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบ กำหนดให้สามารถร้องทุกข์ได้ ต่างจากการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนที่มีสิทธิอุทธรณ์ได้ทั้งกรณีอุทกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือ

¹⁰⁰ กมลชัย รัตนสากววงศ์. 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 เว้นแต่กรณีที่อยู่ทฤษฎีถูกนายกรัฐมนตรัฐมนตรี เจ้าสังกัดหรือ ปลัดกระทรวง หรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรัฐมนตรี 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 ที่มีกเข้าใจว่าเป็นการร้องขอความเป็นธรรมคนละประเภทกัน 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 เมื่อมีการบัญญัติให้นำกฎหมายเกี่ยวกับวินัย และโทษทางวินัยมาบังคับใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ต้องมีการบัญญัติในเรื่องสิทธิของการร้องขอความเป็นธรรมได้เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน และเพื่อให้เป็นไปตามแนวความคิดการปฏิรูปราชการตามหลักเอกภาพ ที่มีสาระสำคัญว่าระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ต้องมี

ลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน 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 หลักการรับฟังข้อเท็จจริงคือก่อนที่คณะกรรมการจะวินิจฉัยคำร้องทุกข์จะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องก่อน และหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง คือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องประกอบด้วยข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง อันเป็นหลักหรือเป็นฐานของคำวินิจฉัยนั้น และทั้งนี้คณะกรรมการในระดับจังหวัดควรกำหนดให้มีตัวแทนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระดับจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการ ส่วนในระดับกระทรวงก็ควรกำหนดให้นายกสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แห่งประเทศไทยร่วมเป็นคณะกรรมการ ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมและความยุติธรรมแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกลงโทษทางวินัยมากขึ้นกว่าเป็นอยู่ในปัจจุบัน

ทั้งนี้ ในเรื่องการดำเนินการทางวินัยและการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรมีการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ประกอบกับการออกกฎกระทรวงมหาดไทย