

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 ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานหรือการดำเนินการขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องวินัยถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้จะต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ประกอบกัน คือ กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน และกฎหมายจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระของสิทธิและเสรีภาพ 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

DPU

นอกจากนี้หลักประกันในเรื่องการลงโทษทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องเป็นไปตามหลักประกันตามระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานที่จะให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งให้ได้รับความไม่เป็นธรรม จะไม่ถูกลงโทษโดยปราศจากความผิด และการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และด้วยความยุติธรรม โดยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถร้องขอความเป็นธรรมเพื่อให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายยกเรื่องของตนขึ้นทบทวนใหม่ในทางที่เป็นคุณ ซึ่งตามมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัยปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งสามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ได้ โดยการร้องทุกข์คำสั่งลงโทษทางวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีปัญหาตั้งแต่การใช้ล้อยคำ 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

5.2 ข้อเสนอแนะ

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

DPU