

บทที่ 1

บทนำ

ในบทที่ 1 นี้ จะได้กล่าวถึงความเป็นมา ความสำคัญของปัญหา สมมุติฐานการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย วิธีการวิจัย และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยในเรื่องปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย ดังต่อไปนี้

1.1 ความเป็นมา

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เดิมมาตรา 284 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล และหลังจากนั้นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ประกาศใช้บังคับ โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นี้ เป็นกฎหมายกลางในเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการดำเนินการทางวินัยนั้น เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของการบริหารงานบุคคล จึงอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับตามมาตรา 283 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 284 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

อย่างไรก็ตาม นอกจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบข้าราชการส่วนท้องถิ่นในเรื่องกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติ ซึ่งในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่

พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณีด้วย ฉะนั้น ในการดำเนินการดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยด้วยเช่นเดียวกัน

1.2 ความสำคัญของปัญหา

การดำเนินการทางวินัยเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคล ฉะนั้น หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรฝ่ายบริหาร รวมทั้งคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทมีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของความยุติธรรมแล้ว จะเป็นการคุ้มครองข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยให้ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งจะส่งผลเป็นการเพิ่มพูนให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่อันจะส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.3 สมมุติฐานการวิจัย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเอง โดยจะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติกำหนด ส่วนมาตรฐานทั่วไปที่องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติกำหนดก็จะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กำหนด จึงเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการบริหารงานบุคคลของ

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นไว้ ซึ่งมีความแตกต่างจากกฎหมายที่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนั้นๆ ประกอบกับดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 1.1 ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในการตรวจสอบข้าราชการส่วนท้องถิ่นในเรื่องกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยด้วยเช่นเดียวกัน ฉะนั้น จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาทั้งในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรฝ่ายบริหาร รวมทั้งในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทขององค์กร วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทได้

1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษา วิเคราะห์ ความเป็นมาและสภาพปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย และเพื่อศึกษาหลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย รวมทั้งเพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยมีขอบเขตอยู่ในเรื่องปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย โดยพิจารณาทั้งการบัญญัติกฎหมายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรฝ่ายบริหาร และคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรวินัยวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท รวมทั้งพิจารณาถึงหลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยประกอบด้วย ทั้งนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้แบ่งการนำเสนอในเรื่องดังกล่าวออกเป็น 5 บท ด้วยกันอันประกอบไปด้วย

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 ข้อความคิดเกี่ยวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น และหลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

บทที่ 3 การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย

บทที่ 4 กระบวนการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย

บทที่ 5 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย

บทที่ 6 บทสรุป

1.6 วิธีการวิจัย

วิธีการวิจัยเป็นการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์จากวิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสาร บทความ หนังสือพิมพ์ งานวิจัย บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคำวินิจฉัยขององค์กรวินัยชี้ขาดข้อพิพาท รวมทั้งข้อมูลอื่นๆ จาก Website ต่างๆ ทาง Internet ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและสภาพปัญหาในเรื่องการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย และทราบถึงหลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย รวมทั้งสามารถเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทยได้