

การรักษาวินัยข้าราชการของผู้อยู่ได้บังคับบัญชา
: ความท้าทายใหม่ในการบริหารทรัพยากรบุคคล ของผู้บังคับบัญชา

“การดำเนินการทางวินัย” ในบริบทของการบริหารทรัพยากรบุคคลเริ่มตั้งแต่การถูกกล่าวหาหรือร้องเรียน การสืบสวนสอบสวน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ ตลอดจนถึงการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งกรณี รวมทั้งระหว่างการสอบสวน อาจมีการสั่งพักราชการหรือการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณาได้ โดยให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 หรือ หัวหน้าส่วนราชการ สั่งการ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ก.พ. แต่อาจไม่ใช่ทุกท่านที่จะทราบว่าในการบริหารทรัพยากรบุคคลในเรื่องเกี่ยวกับวินัยนั้น ยังมีเรื่อง “การรักษาวินัย” ด้วย ซึ่งที่มาของคำว่า “การรักษาวินัย” ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการรักษาวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ในมาตรา 80¹ มาตรา 73² มาตรา 87³ มาตรา 90⁴ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเห็นได้ว่าการรักษาวินัยของข้าราชการจะเกิดขึ้นได้ “ผู้บังคับบัญชา” ถือว่ามีบทบาทสำคัญที่จะเป็นผู้เสริมสร้าง พัฒนาให้ผู้ได้บังคับบัญชามีวินัย และป้องกันไม่ให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย

อย่างไรก็ตามจากงานวิจัยการศึกษาสาเหตุของการกระทำผิดวินัยและป้องกันการกระทำผิดวินัยและจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน โดยร่วมกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) พบว่า ผู้บังคับบัญชาส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญกับการรักษาวินัยของข้าราชการ ละเลยการตรวจสอบ ควบคุม และกำกับดูแลผู้อยู่ได้บังคับบัญชา ส่งผลให้เกิดการกระทำผิด และจากการจัดการสัมมนารับฟังความคิดเห็นในการปฏิบัติตามกฎ ก.พ. ระเบียบ และหลักเกณฑ์วิธีการของ ว 43/2553 (หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 43 ลงวันที่ 30 กันยายน 2553 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีวินัย และป้องกันมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย) พบว่าผู้บังคับบัญชาส่วนใหญ่ไม่มีการดำเนินการเสริมสร้างและพัฒนาให้

¹ มาตรา 80 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัย โดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ

² มาตรา 73 ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตนต่อผู้อยู่ได้บังคับบัญชาอย่างมีคุณธรรมและเที่ยงธรรมและเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาดำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี

³ มาตรา 87 ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีวินัย และป้องกันมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

⁴ มาตรา 90 เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็ว ด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ

ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย”

ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามิวินัย และไม่ป้องกันมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เนื่องจากไม่ทราบเรื่อง ไม่เข้าใจแนวทางการปฏิบัติ จึงไม่ได้กำหนดแนวทางหรือนโยบาย หรือมอบหมายการดำเนินงานให้แก่ผู้ใดหรือหน่วยงานใด เป็นผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน รวมถึงขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้มีมติคณะรัฐมนตรีที่เคยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาร่วมรับผิดชอบในความเสียหาย และให้ลงโทษทางวินัยแก่ผู้บังคับบัญชา หากเกิดกรณีผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำทุจริต หรือปฏิบัติราชการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบของทางราชการ อันเนื่องมาจากการปล่อยปละละเลย ไม่ตรวจสอบ ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้อยู่ได้บังคับบัญชา ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และแม้ภายหลังจะมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงขึ้นมายังบังคับใช้ ก็ไม่มีการกำหนดเรื่องความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาอยู่ในกฎหมายดังกล่าวอย่างชัดเจน ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น สำนักงาน ก.พ. จึงได้เสนอเรื่องนี้ต่อคณะกรรมการ ก.พ. เพื่อให้เห็นชอบที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรี และเพื่อให้มีมติในการกำชับให้ผู้บังคับบัญชารักษาวินัยของผู้อยู่ได้บังคับบัญชา

ปัจจุบัน มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2556 เรื่องการกำชับให้ผู้บังคับบัญชารักษาวินัยของผู้อยู่ได้บังคับบัญชา โดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายในการรักษาวินัยของผู้อยู่ได้บังคับบัญชา โดยต้องเสริมสร้าง พัฒนาให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีวินัย และป้องกันมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และการที่ผู้บังคับบัญชาละเลยการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว มิได้ทำให้การรักษาวินัยข้าราชการดีขึ้น ให้ถือว่าหน้าที่การรักษาวินัยของข้าราชการมิได้ดีขึ้น ผู้บังคับบัญชามีส่วนรับผิดชอบ เพราะมิได้เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีวินัย และมีให้ป้องกันมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจต้องรับผิดชอบทางวินัยด้วย และต่อมาสำนักงาน ก.พ. ได้ออกเป็นหนังสือเวียน ที่ นร 1011/ว 12 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2556 ในเรื่องเดียวกัน เพื่อแจ้งให้กระทรวง กรม และจังหวัดทราบและถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

Q : ผู้บังคับบัญชาจะสามารถรักษาวินัยข้าราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ได้อย่างไร

A : ผู้บังคับบัญชาทุกระดับต้องมีบทบาทและหน้าที่ในการรักษาวินัยข้าราชการ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนี้⁵

1. ต้องรักษาวินัยของตนเอง (มาตรา 80) เช่นเดียวกับผู้อยู่ได้บังคับบัญชา เพื่อเป็นแบบอย่างให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม

⁵ ประวิณ ณ นคร, “ร่างหนังสือคู่มือผู้บังคับบัญชาในการรักษาวินัยของผู้อยู่ได้บังคับบัญชา”, สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๖, หน้า ๘-๙.

2. ต้องปฏิบัติต่อผู้อยู่ได้บังคับบัญชาอย่างมีคุณธรรมและเที่ยงธรรม และเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาคำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี (มาตรา 73) เพื่อให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาศรัทธา เชื่อถือ และปฏิบัติตาม และไม่ให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาคับข้องใจ เสียขวัญ และหมดกำลังใจและต้องเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาคำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี เพื่อให้ปฏิบัติงานดีและมีวินัย

3. ต้องเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย (มาตรา 87)

4. ต้องกำกับดูแลให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาที่กระทำผิดวินัย (มาตรา 90) หากผู้บังคับบัญชานั้นไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัย ก็ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปทราบเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ข้างต้นเป็นเพียงกรอบของการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ยังไม่ได้เป็นการเจาะจงรายละเอียดแนวทางปฏิบัติ หรือวิธีการแต่อย่างใด ดังนั้นการเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีวินัย และป้องกันมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย จึงนับเป็นเรื่องท้าทายใหม่ของผู้บังคับบัญชาที่ต้องพิจารณาแล้วว่า นโยบายขององค์กรในเรื่องการรักษาวินัยควรจะออกมาในรูปแบบใดจึงจะเหมาะสมและสอดคล้องกับค่านิยม วัฒนธรรม และพฤติกรรมของผู้อยู่ได้บังคับบัญชาที่มีความแตกต่างกันตั้งแต่เพศ อายุ สายงาน และระดับตำแหน่ง ให้เกิดความเข้าใจ ยอมรับ และปฏิบัติตามได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการรักษาวินัยของข้าราชการและบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรีได้อย่างแท้จริง.

ศรัณยา เทียนเสรี ผู้เขียน
จุฬาพิชญ์ สติวิศาลกิจ เรียบเรียง