



ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบโครงสร้างกลไกการบริหารงานบุคคล
ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา : ศึกษาเฉพาะกรณี
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จිරนนท์ เฟ่งพินิจ

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปีการศึกษา 2566

LEGAL PROBLEMS ON CONSTRUCTURING PERSONNEL MANAGEMENT
SYSTEM FOR TEACHERS AND EDUCATIONAL PERSONNEL:
A STUDY OF THE OFFICE OF THE BASIC EDUCATION COMMISSION

JEERANUN PHENGPINIJ

A Thematic Paper Submitted in Partial Fulfillment of the
Requirements for the Degree of Master of Law
Department of Law,
Pridi Banomyong Faculty of Law
Dhurakij Pundit University
Academic Year 2023




ใบรับรองสารนิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อสารนิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบโครงสร้างกลไกการบริหารงานบุคคล
ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา : ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
เสนอโดย จีรนนท์ เฟ่งพินิจ
สาขาวิชา นิติศาสตร์
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์แล้ว


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)


..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว


..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
(อาจารย์ ดร.สุทธิพล ทวีชัยการ)
วันที่ 12 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2567

หัวข้อสารนิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบโครงสร้างกลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา : ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
ชื่อผู้เขียน	จิรนนท์ เฟ่งพินิจ
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2566

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้ต้องการนำเสนอถึงกฎหมายเกี่ยวกับกลไกการบริหารงานบุคคล การกระทำทางปกครอง และการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) จะมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขึ้นมาในส่วนราชการหรือหน่วยงาน โดยมีองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลเป็นผู้กำหนดนโยบายบริหารงานบุคคล กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคล เพื่อให้องค์กรบริหารงานบุคคลในส่วนราชการ หรือหน่วยงานถือปฏิบัติ ตลอดจนควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการหรือหน่วยงานในสังกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด โดยได้ศึกษาเทียบเคียงกับวิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการบริหารงานบุคคล การกระทำทางปกครองและการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรการบริหารงานบุคคลภาครัฐของข้าราชการประเภทอื่นในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขระบบกลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของไทย โดยเฉพาะสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากการศึกษาพบว่า กลไกการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการบริหารงานบุคคล การกระทำทางปกครอง และการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง และไม่เอื้อต่อหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอบางประการ ได้แก่ ปัญหาความล่าช้าในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และปัญหาการขาดความเสมอภาค ลักลั่น ไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการบริหารงานบุคคล สำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับ

ส่วนราชการอื่น รวมถึงความเป็นกลางในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของตำแหน่งดังกล่าว

จากการศึกษาขององค์กรควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐ ในต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น พบว่า องค์กรควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐในต่างประเทศดังกล่าว มีหลายรูปแบบการจัดตั้งในรูปแบบโดยอ้อมขึ้นอยู่กับความจำเป็นต้องการ บทบาท พันธกิจ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดภายใต้บริบททางสังคมในขณะนั้น โดยสหราชอาณาจักร มีคณะกรรมการภายใต้ฝ่ายบริหาร วางนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการ และมีคณะกรรมการที่เป็นอิสระจากรัฐบาลทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม และคณะกรรมการกลางผสมระหว่างคณะกรรมการอิสระและหน่วยงานขึ้นตรงกับฝ่ายบริหาร และประเทศสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบคณะกรรมการที่เป็นอิสระและที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร สำหรับประเทศญี่ปุ่นได้นำรูปแบบคณะกรรมการอิสระของสหรัฐอเมริกามาใช้ ซึ่งหลักการดังกล่าวก็ถูกนำมาเป็นแบบในการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนภายใต้ฝ่ายบริหาร มีนายรัฐมนตรีเป็นประธาน และมี อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด รองรับการกระจายอำนาจและเป็นองค์กรปฏิบัติงานการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ โดยแยกคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. เป็นอีกคณะหนึ่ง ดังนั้น ควรมีการนำแนวคิดการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐในต่างประเทศ รูปแบบผสมผสานที่เป็นคณะกรรมการอิสระและคณะกรรมการภายใต้ฝ่ายบริหารและรูปแบบของข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยมาปรับใช้ในการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการควบคุมตรวจสอบคุณวุฒิของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในระดับเขตพื้นที่การศึกษา และบริหารงานบุคคลสำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตั้ง อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้นมาเป็นการเฉพาะอีกชั้นหนึ่ง ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล การกระทำทางปกครองและการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองต่อไป

คำสำคัญ: ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน



Thematic Paper Title	LEGAL PROBLEMS ON CONSTRUCTURING PERSONNEL MANAGEMENT SYSTEM FOR TEACHERS AND EDUCATIONAL PERSONNEL: A STUDY OF THE OFFICE OF THE BASIC EDUCATION COMMISSION
Author	Jeeranun Phengpinij
Thematic Paper Advisor	Assistant Professor Dr.Suthee Usathaporn
Program	Master of Laws
Academic Year	2023

ABSTRACT

This paper aims to present legal rules, which are currently in force, concerning the personnel administration mechanism, administrative actions and control and examination of administrative actions of teachers who are government officials and educational personnel. In order to enable the personnel administrative system comply with the merit system, an organization responsible for personnel administration has to be established, in a public agency or a work unit, with a central organization to issue personnel administration policies, criteria, methods and conditions for the personnel administration organization of a public agency or work unit to adhere to in order to control and examine legal legitimacy as well as to efficiently supervise, oversee, monitor and assess the personnel administration of the public agency or work unit under its responsibility in order to ensure the most effective results. The researcher has conducted a comparative study of the development of concepts, theories and legal principles related to the personnel administration mechanism, administrative actions and control and examination of administrative actions of personnel administrative organizations in other types of government bodies, both in the country and overseas, in order to reveal the problems and identify guidelines to potential solutions for the personnel administration mechanism systems of Thai teachers who are government officials and educational personnel, especially those affiliated to the Office of the Basic Education Commission.

The study has found that the personnel administration mechanism of teachers who are government officials and educational personnel under the current law which stipulates those regulations relating to teachers who are government officials and educational personnel in Thailand contain certain articles that are inappropriate and not in line with the concepts, theories and legal principles related to the personnel administration mechanism and the

control and examination of administrative actions and do not sufficiently guarantee fairness to them; for instance, with problems relating to tardiness in the personnel administration of teachers and educational personnel affiliated to the Office of the Basic Education Commission and problems concerning lack of equality, incongruity and inequivalence in the personnel administration process of administrators in the Office of the Basic Education Commission and those in other government sections. Problems also include neutrality in the exercise of power of the central organization in controlling and examining the disciplinary process of the aforementioned administrators.

In studying the organizations responsible for controlling and examining the administrative actions of the personnel administration of the government sector in foreign countries, namely the United Kingdom, the United States of America and Japan, it has been found that there are different forms of organizations in those countries. The choice of the form depends on necessity, the needs, roles and missions to gain efficiency and the most effective results in accordance with the social context at the time. In the U.K., there is a committee under the Administrative Body to establish a policy for the development of government officials and there is a committee that is independent from the Government that is responsible for protecting the merit system. There is also a central committee, which is the combination of an independent committee and a work unit that is directly affiliated to the Administrative Body. In the U.S.A., there is both an independent committee and a committee that is directly affiliated to the Administrative Body. In Japan, they have adopted the independent committee system of the U.S.A. The principles in those countries have been used as a model for forming an organization for controlling and examining the administrative actions of the personnel administration of the government sector in Thailand. This is the Civil Service Commission(CSC),which is the central personnel administration organization of civil servants under the Administrative Body and is chaired by the Prime Minister. There is a Civil Service Sub-commission (CSS) at ministerial level, a CSS at departmental level and a CSS at provincial level that is responsible for the decentralization of administrative power and for administering the human resources of the government sector. This Commission is separate from the Morality System Protection Commission or the MSPC. Therefore, it is advisable that the concept in controlling and examining administrative actions that is used for the personnel administration of the government sector in foreign countries which is a mixture of independent committee, a committee under the Administrative Body and the format of Thai civil servants,

should be adopted in establishing an organization for controlling and examining administrative actions in the Office of the Basic Education Commission, by establishing a committee for controlling and examining the discretion of superiors or those in authority at the educational area level and for the personnel administration of educational administrators affiliated to the Office of the Basic Education Commission through setting up a specific Sub-Committee of Teachers and Educational Personnel or STEP at another level to make it suitable and compatible with the concepts, theories and legal principles that are related to the personnel administration mechanism, administrative actions and the control and examination of administrative actions.

Keywords: Government Teachers and Educational Personnel, Government officials and Educational Personnel, Personnel Management, the Office of the Basic Education Commission



กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยคำแนะนำและข้อเสนอแนะ รวมทั้งความเมตตาเอาใจใส่จาก ผู้มีความรู้หลาย ๆ ท่าน ที่กรุณาให้ความช่วยเหลือ ให้กำลังใจแก่ผู้เขียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่ได้รับความเมตตาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุธี อยู่สถาพร ที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ และผลักดันให้ผู้เขียนมีความมุ่งมั่นในการศึกษา ค้นคว้าข้อมูลในการจัดทำสารนิพนธ์ ตลอดจนให้คำชี้แนะ และแนวความคิดทางด้านวิชาการ ซึ่งท่านได้ดูแลอย่างใกล้ชิด รวมทั้งกรุณาตรวจทานพร้อมทั้งให้คำแนะนำปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้สารนิพนธ์มีความถูกต้องสมบูรณ์ จึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ ที่ได้กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบสารนิพนธ์ และอาจารย์ ดร. จีรวุฒิ ลิปิพันธ์ ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบสารนิพนธ์ ที่ท่านทั้งสองได้ให้ข้อเสนอแนะและคำแนะนำที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำสารนิพนธ์ จนทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จอย่างสมบูรณ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดามารดาที่ถือเสมือนเป็นแรงใจและแรงผลักดันอันยิ่งใหญ่ และขอขอบคุณครอบครัวที่คอยสนับสนุนและเป็นกำลังใจอันสำคัญ อาจารย์ทุกท่านที่ประสาทความรู้ และวิชาการ ตลอดจนผู้แต่งหนังสือ ตำรา บทความและข้อเขียนทั้งหลายที่ผู้เขียนได้ใช้ศึกษาค้นคว้าในการจัดทำและอ้างอิงในสารนิพนธ์ เจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษาที่คอยช่วยเหลืออำนวยความสะดวก รวมทั้งเพื่อน พี่ น้องทุกคนที่คอยช่วยเหลือให้กำลังใจและมอบสิ่งดี ๆ ให้แก่กันมาโดยตลอด จนเป็นผลให้การศึกษาในระดับมหาบัณฑิตของผู้เขียนสำเร็จได้ในที่สุด

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนหวังว่าสารนิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาหรือปฏิบัติ ฉบับนี้ แต่หากสารนิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

จิรนนท์ เพ่งพินิจ

ประมวลศัพท์และคำย่อ

สารนิพนธ์เล่มนี้ ปรากฏมีคำย่ออยู่หลายแห่งซึ่งเป็นคำในกฎหมาย ผู้เขียนจึงคงคำย่อดังกล่าวไว้ดังต่อไปนี้

ก.ค.ศ.	หมายความว่า	คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ	หมายความว่า	คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา	หมายความว่า	คณะอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา
อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง	หมายความว่า	คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตั้งประจำส่วนราชการมิได้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา
กศจ.	หมายความว่า	คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด
สำนักงาน ก.ค.ศ.	หมายความว่า	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
เลขาธิการ ก.ค.ศ.	หมายความว่า	เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
ก.พ.	หมายความว่า	คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
สำนักงาน ก.พ.	หมายความว่า	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
เลขาธิการ ก.พ.	หมายความว่า	เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
อ.ก.พ.กระทรวง	หมายความว่า	คณะอนุกรรมการข้าราชการสามัญประจำกระทรวง
อ.ก.พ.กรม	หมายความว่า	คณะอนุกรรมการข้าราชการสามัญประจำกรม
อ.ก.พ.จังหวัด	หมายความว่า	คณะอนุกรรมการข้าราชการสามัญประจำจังหวัด
ก.กลาง	หมายความว่า	องค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฌ
ประมวลศัพท์และคำย่อ.....	ญ
สารบัญ.....	ฎ
สารบัญตาราง.....	ฐ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	9
1.5 วิธีการดำเนินการ.....	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
2. วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับกลไกการบริหารงานบุคคลข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา การกระทำทางปกครอง และการควบคุมตรวจสอบ การกระทำทางปกครอง	11
2.1 วิวัฒนาการของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย.....	11
2.2 แนวคิดและหลักการของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ.....	17
2.3 การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	18
2.4 แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง.....	26
2.5 แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำ.....	41
ทางปกครอง	
3. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ.....	48
ในต่างประเทศกับประเทศไทย	
3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ.....	48
ในต่างประเทศ	
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ.....	62
ในประเทศไทย	

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหาในการจัดระบบโครงสร้าง กลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	93
4.1 ปัญหาความล่าช้าในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และแนวทางการแก้ไขปัญหา	93
4.2 ปัญหาการขาดความเสมอภาค ลักลั่น ไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการบริหารงานบุคคล สำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับส่วนราชการอื่นและแนวทางการแก้ไขปัญหา	110
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	119
5.1 บทสรุป	119
5.2 ข้อเสนอแนะ	112
บรรณานุกรม	125
ประวัติผู้เขียน	128

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 สถิติข้อมูลข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ.....	102
4.2 สถิติข้อมูลข้าราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	103

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการรัฐสภา ข้าราชการพลเรือนสามัญในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการทหาร เป็นต้น ซึ่งข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาเป็นบุคคลที่ได้รับการยกย่องให้เป็นปูชนียบุคคลและวิชาชีพครูถือเป็นวิชาชีพชั้นสูงมีบทบาทหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน การสร้างเสริมและพัฒนาเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีความสำคัญต่ออนาคตของประเทศชาติให้มีความเจริญเติบโต ทั้งทางด้านสติปัญญา ความรู้ ความสามารถและทัศนคติที่ตีงามไปสู่การเป็นพลเมืองที่ดีและมีคุณภาพของชาติ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ ในด้านการจัดการศึกษา ของประเทศ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศชาติต่อไป จากบทบาทหน้าที่และความสำคัญดังกล่าว ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งครู ซึ่งเป็นแม่พิมพ์ของชาติ นอกจากจะเป็นผู้ให้ความรู้แล้ว ยังต้อง เป็นแบบอย่างที่ดีต่อเด็กและเยาวชน ในการประพฤติปฏิบัติตน ด้านคุณธรรมและจริยธรรม และอยู่ในระเบียบวินัยของทางราชการ ซึ่งปัจจุบันมีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจำนวนเกือบ 5 แสนคน โดยเฉพาะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีจำนวนอยู่ถึงประมาณ 4 แสนคน

การที่จะให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อคุณภาพการจัดการศึกษาของประเทศ การบริหารงานบุคคล จึงเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลัง การคัดกรอง การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การกำหนดค่าตอบแทน การเลื่อนตำแหน่ง การมีและเลื่อนวิทยฐานะ การย้าย การประเมินผลการปฏิบัติงาน การสร้างขวัญและกำลังใจ การพัฒนา ตลอดจนการเสริมสร้างวินัย การให้ออกจากราชการ เมื่อมีระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามระบบคุณธรรม โดยความพึงพอใจของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานร่วมกัน ย่อมส่งผลให้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่จนเกิดผลดีส่งผลถึงผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา อันเกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานการศึกษาส่วนราชการ บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) จะมีการจัดตั้งองค์กร เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขึ้นมาในส่วนราชการ หรือหน่วยงาน โดยมีองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลเป็นผู้กำหนดนโยบายบริหารงานบุคคล กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการ

บริหารงานบุคคล เพื่อองค์กรบริหารงานบุคคลในส่วนราชการ หรือหน่วยงานให้ถือปฏิบัติ ตลอดจนกำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการหรือหน่วยงานในสังกัด

โดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคลมีหน้าที่เสนอแนะเพื่อกำหนดนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล ภาครัฐในภาพรวม และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ เพื่อให้ หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ ตลอดจนทำหน้าที่กำกับติดตามให้เป็นไปตามนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลจะมุ่งเน้นความเป็นอิสระและการรักษา ระบบคุณธรรม ดังนั้น องค์กรกลางบริหารงานบุคคลจะไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ตามแนวคิดระบบคุณธรรม อีกทั้งจะมุ่งเน้นการรวมอำนาจ (Centralized System) เพื่อให้การดำเนินงานเกิดความเป็นธรรม ป้องกันการลักลั่นในการทำงาน และเพื่อ รักษามาตรฐานในการปฏิบัติงาน โดยรูปแบบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลอาจแตกต่างกันขึ้นอยู่กับ หน้าที่ความรับผิดชอบ งบประมาณ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อทรัพยากรบุคคลภาครัฐของแต่ละประเทศ รูปแบบที่ปรากฏอยู่ ได้แก่ รูปแบบคณะกรรมการ (Commission) รูปแบบผู้อำนวยการ (Directorate-general) รูปแบบผสมระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ รูปแบบกระทรวงหรือทบวง

จากการศึกษาการจัดระเบียบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พบว่า แต่เดิมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทหนึ่ง และอยู่ภายใต้ กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน มีครูสภาเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลทำ หน้าที่แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2523 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้แยกข้าราชการครูออกมาเป็นข้าราชการอีก ประเภทหนึ่ง และได้จัดตั้ง “คณะกรรมการข้าราชการครู” เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ครูโดยเฉพาะแยกจากข้าราชการพลเรือน ส่วนข้าราชการอื่นที่มีใช้ข้าราชการครู ก็ยังคงเป็นข้าราชการพล เรือน อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยมีคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ในหมวดว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 81 บัญญัติให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัด การศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้ สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุน ค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนา วิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ

ประกอบกับแนวคิดและนโยบายปฏิรูปการศึกษาของชาติ เป็นผลให้มีการตรากฎหมายขึ้น 3 ฉบับดังต่อไปนี้¹

(1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ตราขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของชาติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยมีหลักการให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษารวมทั้งการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นสำคัญ ซึ่งมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ได้บัญญัติให้มืองค์กรกลางของข้าราชการครู โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาและระดับเขตพื้นที่การศึกษามาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา กอปรกับมาตรา 9 (6) มีหลักการให้จัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

(2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้ตราขึ้นภายใต้หลักการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยวางโครงสร้างส่วนราชการและจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการ ขึ้นใหม่ เน้นการจัดระเบียบการบริหารราชการ และกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา และอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

(3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้ตราขึ้นภายใต้หลักการเดียวกัน กล่าวคือ การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

จากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษา รูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และระบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้ให้ข้าราชการครูเปลี่ยนเป็น “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” และเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปด้วย โดยมีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เป็นสำคัญ และมีการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้น เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.” แทนคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) เดิม โดยให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีอำนาจตั้ง “คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและ

¹ รัชชัย วงศ์คำ, ‘ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2556).

บุคลากรทางการศึกษาวิสามัญ” เพื่อทำการใด ๆ แทนได้ และกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา” และคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา” เป็นองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำหรับในส่วนราชการอื่นนอกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการนั้น เช่น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจะมี อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการ เรียกว่า “ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา” ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะมี อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการ เรียกว่า “ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ” เป็นต้น แต่สำหรับผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดส่วนราชการหรือหน่วยงานใดในกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีได้มีการกำหนดให้เป็นหน่วยงานการศึกษา หรือเป็นหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นข้าราชการพลเรือนต่อไป และอยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือที่เรียก โดยย่อว่า “ก.พ.”

จากการศึกษาพบว่า ข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการจะมีข้าราชการอยู่ 2 ประเภท กล่าวคือ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะมีกลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพียง 2 ระดับคือ

1. ก.ค.ศ. และ 2. อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดอื่นจะมี อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการ แต่สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญที่สังกัดอยู่ในราชการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จะมีกลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 3 ระดับ คือ 1. ก.พ. 2. อ.ก.พ. กระทรวง 3. อ.ก.พ. กรม เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนในสังกัดกระทรวงอื่นที่มีกลไกการบริหารงานบุคคล หลายระดับ คือ 1. ก.พ. 2. อ.ก.พ. กระทรวง 3. อ.ก.พ. กรม 4.อ.ก.พ. จังหวัด

จากการที่กลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา 21 ประกอบมาตรา 25 ที่มีเพียง 2 ระดับ โดยเฉพาะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มาตรา 25มิให้จัดตั้ง อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการ จึงมี ก.ค.ศ. ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และมี อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบดุลพินิจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน การดำเนินการทางวินัยรวมถึงการใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนด

โทษของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจในระดับเขตพื้นที่การศึกษา แล้วจัดส่งหรือรายงานมายัง ก.ค.ศ. ที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรส่วนกลางบริหารงานบุคคล ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการกำกับ ควบคุม ตรวจสอบดุลยพินิจ การดำเนินการต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุและแต่งตั้ง การโอน การย้าย การให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จนกระทั่งการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอีกชั้นหนึ่ง โดยส่วนราชการต้นสังกัดไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจนั้น ๆ จึงพบว่ามีปัญหา ดังนี้

ประการแรก คือความล่าช้าในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เนื่องจากปริมาณงานที่เข้ามาสู่องค์กรกลางโดยตรงมีปริมาณมาก โดยเฉพาะการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีที่ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา มีมติแล้วไม่ว่าจะมีมติให้ยุติเรื่อง ให้ลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง ระดับโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน หรือวินัยอย่างร้ายแรง ระดับโทษปลดออกจากราชการ หรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจตามมาตรา 53 ต้องส่งไปตามมตินั้น โดยเมื่อส่งตามมติแล้วก็ต้องรายงานมาที่ ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางโดยตรงทุกเรื่อง ตามนัยมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือใช้สิทธิ

อุทธรณ์โต้แย้งมาที่ ก.ค.ศ. ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน โดยที่ส่วนราชการต้นสังกัดไม่ได้รับทราบหรือตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 อีกชั้นหนึ่ง หรือแม้กระทั่งกรณีการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงที่กฎหมายให้รายงานมายังหัวหน้าส่วนราชการ และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการมีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ก็ต้องรายงานมายัง ก.ค.ศ. ตามมาตรา 104.วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว หรือกรณีการตรวจสอบคำสั่งการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชาในเขตพื้นที่การศึกษา ตามมาตรา 19 (13) แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น คำสั่งเกี่ยวกับการมีและเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 54 คำสั่งเกี่ยวกับการรับโอนข้าราชการต่างสังกัดมาเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 58 เป็นต้น ก็ต้องส่งคำสั่งมายัง ก.ค.ศ. เพื่อตรวจสอบ การที่ไม่มีมีกลไกที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในระดับส่วนราชการ ในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบกลั่นกรองหรือถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อันทำให้ ก.ค.ศ.ซึ่งเป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 7 และมีอำนาจและหน้าที่มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ที่ควรมีหน้าที่เฉพาะการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารงานบุคคล กำกับ ดูแล ตรวจสอบการดำเนินการของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ส่วนราชการ หรือหน่วยงานการศึกษา ต้องมีภารกิจหน้าที่ดำเนินการเช่นเดียวกับองค์กรที่เป็นฝ่ายปฏิบัติเป็นจำนวนมากไปด้วย การจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้มี อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานชั้นก็จะทำให้บางเรื่องบางกรณีที่ไม่จำเป็นต้องรายงานมาถึง ก.ค.ศ. สามารถเสร็จสิ้นได้ที่ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เช่นเรื่องการรายงานการดำเนินการทางวินัยที่มีโทษไม่ร้ายแรง ที่ไม่กระทบสิทธิข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างรุนแรง หรือคำสั่งการบริหารงานบุคคลในบางเรื่องก็จะทำให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปด้วยความรวดเร็วมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประการต่อมา ปัญหาการขาดความเสมอภาค ลักลั่น ไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการบริหารงานบุคคล สำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาตามมาตรา 38 ข.(3)(4)ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันได้แก่ ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมาตรา 53 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติ ก.ค.ศ. เนื่องจากไม่มีองค์กรบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงทำให้การบริหารงานบุคคลสำหรับตำแหน่งดังกล่าวในทุกเรื่องต้องนำเสนอ ก.ค.ศ. เป็นองค์กรในการบริหารงานบุคคล ขาดขั้นตอน กระบวนการกลั่นกรองดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาโดยองค์กรในระดับส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสรรหา ตามมาตรา 53วรรคสอง การบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 (2) การย้ายตามมาตรา 59 วรรคสอง การพิจารณาความดีความชอบตามมาตรา 73 การดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 98 ซึ่งแตกต่างจากผู้บริหารการศึกษา ในส่วนราชการอื่น ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามมาตรา 38 ข.(5) ซึ่งมาตรา 53 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ให้หัวหน้าส่วนราชการ เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง เช่น ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงาน กศน.จังหวัด/กรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการสำนักงาน กศน.จังหวัด/กรุงเทพมหานคร ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (เดิม) ซึ่งปัจจุบันได้มีกฎหมายจัดตั้งกรมส่งเสริมการเรียนรู้และได้ถ่ายโอนมาสังกัดกรมส่งเสริมการเรียนรู้ ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนอำเภอ รองผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัด สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะมี อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง ในส่วนราชการ กล่าวคือ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่เป็นองค์กรการบริหารงานบุคคลในส่วนราชการนั้น แล้วรายงานมายัง ก.ค.ศ.เพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจและความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองแก่ตำแหน่งดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวได้ดียิ่งกว่า และโดยที่บทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อหลักการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประกอบมาตรา 19 (13) และ(14) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นเหตุให้การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ในหมวด 7 อันเป็นการ

กระทบสิทธิของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างมาก และการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องเสนอ ก.ค.ศ.เพื่อพิจารณาโทษ เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ ได้สั่งลงโทษแล้ว หากไม่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ กระบวนการดำเนินการทางวินัยจะเป็นอันสิ้นสุดในองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ไม่มีกระบวนการถ่วงถ่วงการใช้ดุลยพินิจอีกชั้นหนึ่ง แต่หากประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ก็ต้องอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ.แม้จะมีการตั้ง อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเพื่อทำการแทน ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ก็ตามซึ่ง ก.ค.ศ.เป็นทั้งองค์กรใช้ดุลยพินิจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และในขณะเดียวกันก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่ตนเองใช้ดุลยพินิจพิจารณาและมีมติแล้วนั้นด้วย ย่อมต้องถือว่า ก.ค.ศ.ซึ่งได้พิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยนั้นมีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ต้องถูกคำสั่งลงโทษตามมติดังกล่าว ย่อมมีฐานะเป็น “คู่กรณี” หรืออาจเป็นกรณีที่มีเหตุอื่นใดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ซึ่งต่างจากผู้บริหารการศึกษาในส่วนราชการอื่น การดำเนินการทางวินัยที่พิจารณาโทษโดย อ.ก.ค.ศ.ในส่วนราชการนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้สั่งลงโทษแล้ว ต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ ก.ค.ศ. เพื่อตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ และความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษ หรือพิจารณาอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่ง อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายิ่งกว่า อันเห็นได้ถึงการขาดความเสมอภาค ลักลั่น ไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับส่วนราชการอื่น

อีกประการหนึ่ง สำหรับการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษแล้วก็จะรายงาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาซึ่งปัจจุบัน มีจำนวน 245 เขตพื้นที่การศึกษา จึงปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้งว่าไม่มีความเป็นมาตรฐานเท่าเทียมกัน ในการตีความตัวบทบัญญัติของกฎหมายก็ตีมาตรฐานการลงโทษก็ตี มีความแตกต่างกันอยู่ หากมีการจัดตั้ง อ.ก.ค.ศ.สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ และความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษ ก็จะเกิดความ เป็นมาตรฐาน เท่าเทียมกัน อันหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมในส่วนราชการ ส่งผลต่อเนื่องไปถึง การปฏิบัติหน้าที่ราชการเกิดประสิทธิภาพตามที่สังคมส่วนรวมได้คาดหวังไว้

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสอง บัญญัติให้ รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็น การก้าวก่ายหรือแทรกแซง การปฏิบัติหน้าที่หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรา 258 บัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล อาทิ

เช่น ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ ความสามารถอย่างแท้จริง เข้ามาทำงาน ในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถ และผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคลมีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา และ ด้านการศึกษา ให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครูมีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู

จากสภาพปัญหาที่พบจากการศึกษาการ จึงสมควรที่จะได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยปรับปรุงระบบกลไกการบริหารงานบุคคลในระดับส่วนราชการ ให้มีการจัดตั้ง อ.ก.ค.ศ.สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขึ้นเพื่อแก้ปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น และสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการ แนวความคิด และแนวคิดทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากับองค์การบริหารงานบุคคลข้าราชการประเภทอื่น และกับกฎหมายของต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษา วิเคราะห์ สภาพปัญหาและความเหมาะสมของกลไกการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่กำหนดให้มีเพียง 2 ระดับ (ก.ค.ศ.และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา)

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะระบบกลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 21 ประกอบ มาตรา 25 ที่กำหนดให้มี เพียง 2 ระดับ กล่าวคือ มี ก.ค.ศ. เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา

ประถมศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ตามหลักการกระจายอำนาจและการจัดระเบียบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ โดยไม่มีองค์กรบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้การบริหารงานบุคคลในส่วนราชการดังกล่าวเกิดปัญหาความล่าช้า อีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ไม่เอื้อต่อหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อย่างเพียงพอเกิดความลักลั่น ไม่เท่าเทียมและไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน อันส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติหน้าที่บริหารจัดการศึกษา จึงอาจจำเป็นต้องแก้ไขนิติวิธีตามกฎหมาย หรือ พัฒนากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและมีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดส่วนราชการอื่น และองค์กรการบริหารบุคคลประเภทต่าง ๆ เช่น ข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาทฤษฎี แนวคิด และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยศึกษาจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎหมายกำหนดว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลข้าราชการอื่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบกลไก การบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ยังศึกษา ปัญหา ความเหมาะสม และแนวทางการแก้ไขปัญหา ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

1.5 วิธีการดำเนินการ

การศึกษาเรื่องนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary Document) ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และเอกสารตำราที่เกี่ยวข้องและเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Document) ได้แก่ เอกสารที่รวบรวมเต็มไว้แล้ว เช่น ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ บทความทางกฎหมาย รายงานวิจัย ศึกษาเปรียบเทียบกลไกองค์กรการบริหารงานบุคคล ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลข้าราชการอื่นแล้วทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อทราบรูปแบบและความเหมาะสมของกลไกการบริหารงานบุคคลข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบวิวัฒนาการ แนวความคิด และแนวคิดทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของราชการ

1.6.2 ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.6.3 ทำให้ทราบผลวิเคราะห์ สภาพปัญหาและความเหมาะสมของกลไกการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่กำหนดให้มีเพียง 2 ระดับ (ก.ค.ศ.และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา)

1.6.4 ทำให้ทราบข้อเสนอแนะ มีแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมในการปรับปรุงกลไก การบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2

วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับกลไกการบริหารงานบุคคล

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การกระทำทางปกครอง

และการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

ในการบริหารทรัพยากรบุคคลของภาครัฐให้เป็นไปตามแนวคิดระบบคุณธรรม² (Merit System) มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ควบคุม และดำเนินงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยองค์กรดังกล่าว จะมีลักษณะเป็นองค์กรกลางที่เกี่ยวข้อง สัมพันธ์และครอบคลุมองค์กรภาครัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เรียกว่า องค์กรกลางบริหารงานบุคคล (Central Personnel Agency) ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขที่แสดงความแตกต่างของการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐกับการบริหารทรัพยากรบุคคลภาคเอกชน เพราะในส่วนของภาคเอกชนจะไม่มีองค์การลักษณะทำนองเดียวกันนี้

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบาย วางแผน กำหนดเกณฑ์อัตรากำลัง ออกกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการ เงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการบริหารงานบุคคลเพื่อรักษามาตรฐาน และสร้างความเป็นธรรม ตั้งแต่กระบวนการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดค่าตอบแทน การเลื่อนตำแหน่งและระดับตำแหน่ง การมีและเลื่อนวิทยฐานะ การย้าย การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการออกจากราชการ

2.1 วิวัฒนาการของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย³

การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนปัจจุบันได้สืบทอดและวิวัฒนาการมาจากการบริหารราชการในอดีตตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมาควบคู่กับระบบราชการ ปรัชญา ค่านิยม หลักปฏิบัติและวัฒนธรรมในการบริหารราชการและการเป็นข้าราชการในสมัยก่อนได้ส่งผลมาสู่การบริหารงานบุคคลในปัจจุบันหลายประการ การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้ง มักสืบเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการ และการแลกเปลี่ยนทางการเมืองเป็นสำคัญ

วิวัฒนาการของการบริหารงานบุคคลในราชการไทย อาจแบ่งได้เป็น 3 ยุค ดังนี้

1. ยุคก่อนใช้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนฉบับแรกถึงก่อนปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5

² ศรีนิตย์สิริ เบญจพงศ์, 'กับแกล้มบริหารคน : ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลในภาครัฐ'

<<https://bit.ly/37olyzM>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.

³ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 'โครงการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และ ร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐ' (2545).

ยุคนี้ครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เป็นช่วงการบริหารราชการก่อนมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกในปี พ.ศ. 2471

ลักษณะการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกคนเข้ารับราชการ การปูนบำเหน็จความชอบ การแต่งตั้งถอดถอนเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ โดยในสมัยสุโขทัย ลักษณะ การปกครอง และการบริหารบ้านเมืองเป็นแบบพ่อเมือง พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของประเทศ เป็นศูนย์กลางของการปกครองและการบังคับบัญชาทั้งหมด ประชาชนต้องรับใช้ราชการโดยลักษณะการบริหารราชการ ซึ่งลักษณะการบริหารราชการแบบนี้ ได้สืบทอดและวิวัฒนาการมาสู่การบริหารราชการในยุคถัดมาที่ผู้บังคับบัญชา ต้องโอ้อุ้มผู้ใต้บังคับบัญชาเหมือนลูก ผู้ใต้บังคับบัญชาก็ยอมฟัง ยอมปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาเหมือนพ่อไม่กล้าคัดค้านในสิ่งที่ไม่ควร

ในสมัยอยุธยา การบริหารราชการได้รับอิทธิพลจากเขมร ซึ่งมีการบริหารราชการในลักษณะที่ กษัตริย์มีอำนาจสูงสุด เป็นพระเจ้าเหนือหัวของประชาชน เป็นลักษณะที่สืบทอดต่อมาในการบริหารราชการในยุคต่อ ๆ มา คือ ผู้บังคับบัญชาถือว่าเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรม ไตรโลกนาถ จึงมีอิทธิพลจากพวกพราหมณ์มาให้คำแนะนำในการจัดระเบียบการบริหารราชการจนนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการ ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้

1. มีการจัดตั้งตำแหน่งและยศศักดิ์ของข้าราชการและราชวงศ์ โดยจัดเป็นระบบศักดินา ระบบนี้เป็นพื้นฐานการมีตำแหน่งชั้นยศในปัจจุบัน
2. มีการจัดโครงสร้างของส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานของการบริหารราชการขึ้นมาเป็นรูปองค์การอย่างมีแบบแผน โดยเรียกว่า “จตุสดมภ์” คือ เวียง วัง คลัง นา
3. มีการออกระเบียบประเพณีว่า บุคคลที่เป็นชายเมื่ออายุ 18 ปีบริบูรณ์แล้ว จะต้องเข้ารับราชการทุกคน โดยทำงานรับใช้มูลนายเจ้าสังกัดและองค์พระมหากษัตริย์

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น คือสมัยรัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 3 การบริหารราชการ ก็ยังเป็นไปตามรูปแบบการบริหารราชการในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรี

2. ยุคการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5

ในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการเกิดขึ้นเพื่อให้เห็นต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม รวมทั้งการติดต่อและขยายอิทธิพลของประเทศทางตะวันตก แต่การปฏิรูประบบราชการอย่างแท้จริง ได้เกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคล ดังนี้

1. แยกข้าราชการทหารออกจากข้าราชการพลเรือน ปรับปรุงและจัดตั้งส่วนราชการเป็นกระทรวงขึ้น โดยมีเสนาบดีเป็นเจ้ากระทรวง ดุลพินิจในการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้ากระทรวงเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นต้นแบบของการจัดส่วนราชการในสมัยปัจจุบัน

2. มีการจัดการศึกษาฝึกอบรมและสอบแข่งขันคนเข้ารับราชการตามระบบคุณธรรมในกระทรวงมหาดไทย แทนการฝากฝังและชู้เลี้ยงในระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ก่อน โดยการตั้งโรงเรียนมหาดเล็กหลวงเพื่อให้นักศึกษา

อบรมแก่ผู้ที่ประสงค์จะเข้ารับราชการ ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน และเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในที่สุด

นอกจากนั้น ยังมีการส่งนักเรียนไทยไปศึกษาอบรมยังต่างประเทศ เพื่อเข้ามารับราชการและเพื่อทำงานแทนที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ แต่ก็ยังเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย จึงยังคงมีลักษณะของระบบอุปถัมภ์อยู่

3. เลิกระบบกินเมือง จัดระบบจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ นอกจากนี้ยังมีการจัดประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น มีบรรดาศักดิ์สำหรับข้าราชการชั้นสูง มีเครื่องราชอิสริยาภรณ์ มีเบี้ยกันดาร ค่าเช่าที่พัก ให้ข้าราชการที่รับราชการในมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ และมณฑลพายัพ จัดระบบบำเหน็จบำนาญ

ในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ จึงถือได้ว่าการวางรากฐานการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลที่ทันสมัยและเป็นแบบแผนขึ้น ซึ่งเป็นแม่แบบของระบบราชการพลเรือนปัจจุบัน

3. ยุคหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พ.ศ. 2471 (พ.ศ. 2472-ปัจจุบัน)

ยุคนี้เป็นยุคเริ่มแรกของการใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย การจัดระเบียบบริหารงานบุคคลของราชการได้ทำอย่างเป็นระบบ โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคลในภาคราชการเป็นครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 เมษายน 2472 โดยมีหลักการของระบบคุณธรรมปรากฏในพระราชปรารภแห่งพระราชบัญญัตินี้

การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 นี้ ได้กำหนดขึ้นเพื่อสนองพระราชดำริ 4 ประการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

1. ให้ข้าราชการพลเรือนทั้งหมดอยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกัน นั่นคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ยกเว้นก็แต่เพียงข้าราชการตุลาการ ซึ่งมีระเบียบแยกออกไปเป็นพิเศษอีกส่วนหนึ่ง โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ วางระบบบริหารงานบุคคลในลักษณะรวบอำนาจ (centralization) ไว้ที่เจ้ากระทรวง แต่เจ้ากระทรวงอาจมอบอำนาจของตน (delegation of authority) ให้หัวหน้ากรมก็ได้

2. ให้เลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยเสมอภาคและยุติธรรม โดยบัญญัติให้ผู้เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเป็นผู้สอบไล่วิชาข้าราชการพลเรือนได้ โดยให้ใช้วิธีสอบแข่งขัน

3. ให้ข้าราชการพลเรือนรับราชการเป็นอาชีพ โดยให้ข้าราชการพลเรือนได้รับเงินเดือนตลอดเวลาที่รับราชการอยู่ มีโอกาสได้เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นไปตามความรู้ความสามารถและอายุราชการ และได้รับบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากราชการซึ่งตรงกับหลักวิชาการบริหารงานบุคคลที่ต้องมีลักษณะมั่นคง วัฒนา และถาวร

4. ให้ข้าราชการพลเรือนมีวินัย โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับวินัยและการลงโทษไว้หลายประการ

ข้าราชการในยุคนี้ ประกอบไปด้วยข้าราชการ 3 ประเภทคือ ข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการตุลาการ ข้าราชการพลเรือนมีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นองค์กรควบคุมการบริหารงานบุคคล ส่วนข้าราชการตุลาการนั้น มีบทบัญญัติในการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติ ซึ่งออกมาในปีเดียวกันคือ พระราชบัญญัติ

ข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2471 โดยมีคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ (ก.ต.) ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล

ต่อมาในช่วงที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 จึงได้ยกเลิกยศและบรรดาศักดิ์ เปลี่ยนโครงสร้างของระบบการบริหารงานบุคคลจากระบบชั้นยศมาเป็นระบบจำแนกตำแหน่ง โดยกำหนดเงินเดือนให้เป็นไปตามหน้าที่ของตำแหน่ง เปลี่ยนชื่อและองค์ประกอบขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลใหม่ เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานโดยตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลครั้งนี้ ดำเนินการอย่างเร่งรีบและค่อนข้างเฉพาเจาะจง ทำให้ยากแก่การสับเปลี่ยนโยกย้ายไม่คล่องตัวในการบริหารงานบุคคล จึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ในปี พ.ศ. 2479 กลับไปใช้ระบบชั้นยศเป็นแกนกลางเหมือนเดิม

จนกระทั่งในช่วงที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479, 2482, 2485, 2495 และ 2497 ซึ่งแต่ละฉบับมีการกำหนดชั้นประจำตัวข้าราชการและเทียบตำแหน่งเข้าสู่ชั้นยศ เป็นยุคที่อำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ถูกลดและเพิ่มสลับกันเป็นระยะ ๆ ในพระราชบัญญัติฉบับปี 2479 ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลจาก ก.พ. ไปให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติเอง ภายใต้หลักเกณฑ์และมาตรฐานที่ ก.พ. กำหนดไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ ต่อมาในพระราชบัญญัติฉบับปี 2485 แก้ไขกลับมาให้ ก.พ. ทำหน้าที่ควบคุมกำกับและดำเนินการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนเพิ่มขึ้นหลายเรื่อง แต่ต่อมาในพระราชบัญญัติฉบับปี 2495 ก็เปลี่ยนหลักการให้ ก.พ. มีหน้าที่หนักไปในทางออกกฎและกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงานบุคคลเอง เมื่อถึงปี พ.ศ. 2497 ก็แก้กลับไปให้ ก.พ. ดังกล่าวนี้อาจเนื่องจากพอให้อำนาจ ก.พ. มาก ราชการก็ล่าช้า แต่เมื่อกระจายอำนาจไปยังกระทรวง ทบวง กรม ก็มีข้อครหาเรื่องความไม่เป็นธรรม เล่นพรรคเล่นพวก เหลือมล้ำ ไม่ได้มาตรฐาน ยิ่งเมื่อมีการแยกข้าราชการออกมากประเภทและมีการตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลแยกออกจาก ก.พ. ยิ่งเกิดปัญหาการขาดเอกภาพ เหลือมล้ำ ไม่เป็นธรรม ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันมากยิ่งขึ้น

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน กฎหมายฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ที่เคยยึดถือคนเป็นหลัก มาเป็นยึดงานเป็นหลัก งานเป็นตัวกำหนดค่าตอบแทน งานเป็นตัวกำหนดคนที่จะทำ การจ่ายค่าตอบแทนจึงจ่ายตามงาน มีการจำแนกงานตำแหน่งเป็นกลุ่ม ๆ และจัดคนให้เหมาะสมกับงาน ดังนั้นในพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงยกเลิกชั้นประจำตัวข้าราชการมาใช้เป็นระดับตำแหน่งตามหลักระบบจำแนกตำแหน่ง กำหนดให้ข้าราชการรับเงินเดือนตามตำแหน่ง กำหนดหลักการให้ข้าราชการประจำมีความเป็นกลางทางการเมือง เปลี่ยนหลักการเลือกสรรบุคคลเข้ารับตำแหน่งโดยมีการกำหนดเงื่อนไขการเลือกสรรบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ โดยอาจใช้วิธีการสอนหรือการคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการก็ได้ตามเหตุผลความ

จำเป็นของแต่ละตำแหน่ง แทนวิธีการสอบแต่เพียงอย่างเดียวตามที่ได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติเดิม และยังเปิดโอกาสให้มีการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในระดับตำแหน่งสูง ๆ ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิได้อีกด้วย

นอกจากนั้นยังมีการเปลี่ยนแปลงในด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ปรับปรุงหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ก.พ. และปรับปรุงระบบวินัยและการอุทธรณ์ ตลอดจนสร้างระบบร้องทุกข์ขึ้นเป็นครั้งแรก ในช่วงนี้ได้มีข้าราชการอีกหลายประเภทที่แยกตัวออกมาคือ ข้าราชการรัฐสภา ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีพระราชบัญญัติของตนเองและมีองค์กรกลางดูแลข้าราชการของตน จึงทำให้ความเหลื่อมล้ำในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนหลายประเภท จึงเกิดขึ้นภายใต้องค์กรกลางที่แตกต่างไป

โดยข้าราชการตำรวจแยกตัวมาจัดตั้งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ เมื่อ พ.ศ. 2521 เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ” เรียกโดยย่อ “ก.ตร.” หรือกรณีของข้าราชการครูได้แยกตัว โดยมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ขึ้น มี “คณะกรรมการข้าราชการครู” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.” เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู

การจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการอื่นทั้งที่มีอยู่เดิมและจัดตั้งขึ้นใหม่ มีดังนี้

1. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2477
2. คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2477
3. คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2501
4. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2502
5. คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2503
6. คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2509
7. คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2516
8. คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2518
9. คณะกรรมการข้าราชการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.) จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2520 ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542
10. คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2521
11. คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2523

ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 เมษายน 2535 เป็นต้นมา ในพระราชบัญญัตินี้ประเด็นเนื้อหาสำคัญ ส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกับฉบับเดิม เป็นเพียงการปรับให้ทันสมัย รวบรวมสิ่งที่ได้แก้ไขระหว่างการใช้พระราชบัญญัติฉบับเดิมเข้าเป็นระบบ แต่สิ่งที่มีเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ได้มีการกำหนดหมวดของการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการไว้ และมีการกำหนดเรื่องการพัฒนาข้าราชการไว้อย่างชัดเจน ในหมวดนี้ เพื่อเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในหมวดของวินัยและการรักษาวินัยนั้น โทษทางวินัยก็ได้ลดจากเดิม 6 สถานเหลือเพียง 5 สถาน

คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก และในองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้น จะมีทั้งกรรมการที่เป็นโดยตำแหน่ง โดยการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิและโดยการแต่งตั้งจากผู้เป็นข้าราชการพลเรือนที่เป็นผู้บริหารระดับสูง ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากบรรดาคณะข้าราชการจำนวนหนึ่ง

การตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเดิม ได้แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดโครงสร้างตำแหน่งข้าราชการเป็น “ระบบจำแนกตำแหน่ง” (Position Classification System) มีการจัดโครงสร้างของตำแหน่งตามระดับมาตรฐานกลาง (Common Level) เป็น 11 ระดับ ซึ่งนิยมเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ซี”⁴

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีการยกเลิก “ซี” และจัดทำมาตรฐานกำหนดระดับตำแหน่งแยกตามลักษณะของประเภทตำแหน่งซึ่งกำหนดไว้ 4 ประเภท ได้แก่ ตำแหน่งประเภทบริหาร อำนวยการ วิชาการ และทั่วไป ซึ่งแต่ละประเภทจะมีระดับตำแหน่งที่แยกออกจากกัน ทำให้ข้าราชการสามารถมีความก้าวหน้าในระดับที่สูงขึ้นไปได้ง่ายในสายงานของตน โดยไม่ต้องไปเปลี่ยนข้ามประเภท ทำให้มีการพัฒนาคุณภาพข้าราชการควบคู่ไปด้วย คือ ยิ่งทำ ยิ่งเก่ง และเมื่อเก่งแล้ว มีตำแหน่งมารองรับในสายงานของตน และได้กำหนดบัญชีเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งไว้อย่างหลากหลายแตกต่างกัน ตามประเภทตำแหน่งและระดับ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดอัตราเงินเดือนให้สอดคล้องกับกลไกการบริหารงาน ตามผลงานและความรู้ความสามารถของข้าราชการแต่ละประเภทอย่างแท้จริง ได้มีการปรับฐานเงินเดือนให้สอดคล้องกับค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไป และเพิ่มสวัสดิการอื่น ๆ นอกจากเงินเดือนที่ได้รับประจำแล้ว เช่น เงินเพิ่มหรือเงินประจำตำแหน่ง สวัสดิการ รวมถึงเงินรางวัลหรือโบนัส (Bonus) ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เป็นต้น⁵

ปัจจุบันมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะ เช่น คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง เรียกโดยย่อว่า “ก.ศป.” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรียกชื่อย่อว่า “ก.ถ.” ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁶

⁴ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, ‘รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่มที่ 1) (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2543) 823.

⁵ สีมา สีมานันท์, ‘สรุปการบรรยายพิเศษ วันที่ 12 พฤษภาคม 2548’ <www.ocsc.go.th> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.

⁶ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (เชิงอรรถ 4) 824-825.

2.2 แนวคิดและหลักการของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

แนวคิดในเรื่องการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลนั้น แต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไปตามความจำเป็นและแรงผลักดันทางด้านการเมืองและสังคม เช่น กรณีของประเทศอังกฤษ ได้ก่อตั้ง Civil Service Commission เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาเข้ารับราชการ กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลาง ที่เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) สืบเนื่องมาจากความพยายามที่จะต่อสู้กับระบบพรรคพวกที่เมื่อฝ่ายใดเข้าเป็นรัฐบาลแล้ว พรรคการเมืองฝ่ายนั้นก็จะปลดคนเก่าออกและบรรจุคนใหม่ ซึ่งเป็นพรรคพวกของตนเข้าแทน หรือกรณีของประเทศญี่ปุ่นมีการจัดตั้งองค์กรกลางที่เรียกว่า “National Personnel Authority” มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระเบียบราชการแห่งชาติ (National Public Service Law) เป็นต้น⁷

กลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการประเภทต่าง ๆ พบว่า มีองค์กรอยู่ 2 ประเภท ดังนี้⁸

1. องค์กรกลางบริหารงานบุคคล (Central personnel agency) เป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลาง หรือเป็นหน่วยงานกลางของรัฐบาลที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างและกำหนดมาตรฐานกลางต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ เช่น กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ปฏิบัติกับประเภทข้าราชการที่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลของตน

2. หน่วยงานปฏิบัติการบริหารงานบุคคล (Operation personnel agency) เป็นหน่วยงานย่อยในส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ หรือกองการเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่ดำเนินการด้านการบริหารบุคคลสำหรับข้าราชการในสังกัดของตน เช่น การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน การให้ได้รับเงินเดือน การพิจารณาความดีความชอบ การฝึกอบรม เป็นต้น

สำหรับการบริหารงานขององค์กรกลาง เนื่องจากโดยภารกิจจะมีอำนาจกว้างขวางมาก ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงกำหนดกลไกเพื่อช่วยการบริหารขึ้นมา 5 ส่วน โดยให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายปฏิบัติ ประกอบด้วย

- 1) สำนักงานที่ทำหน้าที่ด้านเลขานุการหรืองานธุรการให้กับองค์กรกลางบริหารงานบุคคล
- 2) อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง
- 3) อนุกรรมการสามัญประจำกรม
- 4) อนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด
- 5) อนุกรรมการวิสามัญหรืออนุกรรมการวิสามัญเฉพาะกิจทำหน้าที่แทนองค์กรกลางในบางเรื่อง

⁷ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (เชิงอรรด 4) 823.

⁸ เฟิงอั้ง, 826.

2.3 การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญยิ่งต่อการจัดการศึกษาของประเทศ ทั้งนี้ เพราะหากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ หรือมีศักยภาพสูงแล้ว ก็จะทำให้การจัดการศึกษาดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสร้างและพัฒนาคนให้มีคุณภาพ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไปได้ ด้วยเหตุนี้ ในการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงกำหนดให้มีการปฏิรูประบบข้าราชการครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา โดยแนวทางอันหนึ่งที่ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อการพัฒนาและยกระดับวิชาชีพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ การกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหน่วยงานของรัฐในระดับสถานศึกษาและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา⁹ ซึ่งปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

แต่เดิมข้าราชการครูเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มีคุรุสภาเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลซึ่งทำหน้าที่แทน ก.พ. ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521 คุรุสภายังทำหน้าที่แทนคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ในส่วนของข้าราชการส่วนจังหวัดประเภทครู ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัด ต่อมาปี พ.ศ. 2523 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งกำหนดให้มี “คณะกรรมการข้าราชการครู” เรียกชื่อย่อว่า “ก.ค.” เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู โดยในช่วงนี้ได้มีการโอนโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และโอนข้าราชการส่วนจังหวัดประเภทครูไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ และให้อยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลของ ก.ค. ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

2.3.1 การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งกำหนดให้มีการแยกข้าราชการครูออกจากข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2523 และขณะเดียวกันนั้นก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ และให้มีการโอนโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันเดียวกัน คือ วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2523 ส่งผลให้ข้าราชการครูที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการเดิมและข้าราชการครูส่วนจังหวัดหรือที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดโอนมาสังกัด

⁹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 54

กระทรวงศึกษาธิการ อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายบริหารงานบุคคลฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน คือ คณะกรรมการข้าราชการครู หรือ ก.ค. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และกลไกในการปฏิบัติงาน ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครู

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ไว้ในมาตรา 7 หลายประการ โดยในที่นี่อาจสรุปหน้าที่หลักได้ 3 ประการ ดังนี้¹⁰

1) กำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อใช้สำหรับข้าราชการครู

2) ตรวจสอบ ควบคุม ดูแลการปฏิบัติงานของกรมต่าง ๆ ที่มีข้าราชการครูและหน่วยงานทางการศึกษาให้ปฏิบัติตามมาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูหรือ ก.ค. กำหนด

3) ดำเนินการในบางประการที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ค. เช่น การรักษาทะเบียนประวัติครู การรับรองคุณวุฒิของผู้ได้ปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครู การอนุมัติการบรรจุและแต่งตั้งให้ข้าราชการครูดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ในสถาบันราชภัฏ เป็นต้น

(2) กลไกการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการครู

เมื่อพิจารณากลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แล้ว พบว่าองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูได้จำลองรูปแบบการจัดองค์กรของ ก.พ. มาใช้ กล่าวคือ มีองค์กรอยู่ 2 ประเภทรวมกันอยู่ ดังนี้¹¹

1) องค์กรกลางบริหารงานบุคคล (Central personnel agency) เป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลาง หรือเป็นหน่วยงานกลางของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างและกำหนดมาตรฐานกลางต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของประเภทข้าราชการนั้น เช่น กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ปฏิบัติกับประเภทข้าราชการที่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลของตน

2) หน่วยปฏิบัติการบริหารงานบุคคล (Operation personnel agency) เป็นหน่วยงานย่อยในส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ หรือกองการเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่ดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการในสังกัดของตน เช่น การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน การให้ได้รับเงินเดือน การพิจารณาความดีความชอบ การฝึกอบรม เป็นต้น

¹⁰ เอกศักดิ์ คงตระกูล และสุรพล นิติไกรพจน์, ‘ข้อวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดระบบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานทางการศึกษา’ รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่ม 2 (โรงพิมพ์เดือนตุลาคม 2543) 826.

¹¹ เฟิงอ้าง, 827.

สำหรับการบริหารงานขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู หรือ คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) นั้น เนื่องจากมีภารกิจกว้างขวางมาก ไม่สามารถปฏิบัติงานเองอย่างมีประสิทธิภาพได้ กฎหมายจึงกำหนดกลไกการบริหารขึ้นมา 4 ส่วน โดยให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายปฏิบัติเช่นกัน ประกอบด้วย

2.1) สำนักงานที่ทำหน้าที่ด้านเลขานุการหรืองานธุรการให้กับองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู หรือสำนักงาน ก.ค. เป็นเจ้าหน้าที่

2.2) อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำกรม¹² เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ค. กรม มีอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ ก.ค. มอบหมาย ในขณะที่นั้นมีส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการที่มีข้าราชการครูสังกัดจำนวน 10 อ.ก.ค. กรม ดังนี้ อ.ก.ค. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อ.ก.ค. กรม อาชีวศึกษา อ.ก.ค. สำนักงานสถาบันราชภัฏ อ.ก.ค. กรมพลศึกษา อ.ก.ค. กรมศิลปากร อ.ก.ค. สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล อ.ก.ค. กรมการศึกษานอกโรงเรียน อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษา และ อ.ก.ค. สำนักคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

2.3) อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด เรียกชื่อย่อว่า อ.ก.ค. จังหวัด ซึ่งรวมทั้ง อ.ก.ค. กรุงเทพมหานคร ด้วย โดยให้เรียกชื่อตามจังหวัดนั้น ๆ สำหรับกรณีของ อ.ก.ค. จังหวัด จะมีเฉพาะข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเท่านั้น ส่วนข้าราชการครูสังกัดอื่น จะมีเฉพาะ อ.ก.ค. กรม

2.4) อนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ค. วิสามัญ เช่น อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและเงินเดือน และ อ.ก.ค. วิสามัญเฉพาะกิจ เช่น อ.ก.ค. วิสามัญเฉพาะกิจเกี่ยวกับการพัฒนาวินัยและจริยธรรมข้าราชการครู เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้จะมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เป็นกฎหมายบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูแล้วก็ตาม รวมทั้งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้กำหนดว่า “เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยครูได้กำหนดให้ครูสภาเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูแทน ก.พ. เพราะข้าราชการครูมีจำนวนมาก และกระจัดกระจายไปทั่วประเทศ อีกทั้งลักษณะงาน ตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการครูก็แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น แต่ครูสภาก็มีได้จัดตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการเพื่อการบริหารงานบุคคล ทำให้ไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูต่อไปตามโครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาที่จะปรับปรุงขึ้นใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างและระบบการบริหารการประถมศึกษาที่กำหนดให้มอบอำนาจการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูไปดำเนินงานในระดับจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีความคล่องตัวและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น” แต่หลักการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ก็ยังคงยึดโยงอยู่กับระบบจำแนกตำแหน่ง หรือระบบพีซี ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังจะเห็นได้จากตำแหน่งข้าราชการครูที่ทำหน้าที่สอน จำแนกตำแหน่งเป็น ครู 1 ครู 2 อาจารย์ 1 อาจารย์ 2 อาจารย์

¹² สำหรับ อ.ก.ค. กระทรวง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ไม่ได้บัญญัติไว้ แต่กำหนดให้ อ.ก.ค. กรม ทำหน้าที่แทน อ.ก.พ. กระทรวง

3 ส่วนตำแหน่งข้าราชการครูที่ทำหน้าที่บริหารสถานศึกษาก็จำแนกตำแหน่งเป็น ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน/วิทยาลัย เป็นต้น และมีการรับเงินเดือนเป็นระดับเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่น กฏ ก.ค. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525) ว่าด้วยการกำหนดระดับเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการครู กำหนดให้ครู 1 ให้ได้รับเงินเดือนในระดับ 1 ถึงระดับ 3 ครูใหญ่รับเงินเดือนระดับ 3 ถึงระดับ 5 เป็นต้น และประการสำคัญ ก็ยังคงนำบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม รวมทั้งในส่วนของวินัยและการรักษาวินัย การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการให้ออกจากราชการ ก็นำของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลมเช่นเดียวกัน คงมีแต่เพียงส่วนของการเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการครูที่ทำหน้าที่สอนในสถานศึกษาเท่านั้น ที่มีระบบแตกต่างจากข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ เป็นระบบคุณวุฒิหรือระบบวิทยฐานะ (Academic Rank Classification filtered = A.R.C.) ที่ยึดคุณวุฒิ ประสิทธิภาพในการเลื่อนตำแหน่งในตัวบุคคล (Rank in person) ส่วนตำแหน่งผู้บริหารยังคงยึดโยงกับระบบพีซีเหมือนกับข้าราชการพลเรือน

อนึ่ง ผลจากการที่การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ยังคงยึดโยงกับระบบพีซีนี้เอง ได้ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูหลายประการ อาทิ การขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการครู เนื่องจากการกำหนด ระดับเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการครู เพื่อให้ข้าราชการครูมีโอกาสเลื่อนระดับเงินเดือนที่สูงขึ้นนั้น ไม่สามารถทำได้ เพราะจะต้องนำมาเปรียบเทียบกับข้าราชการพลเรือนสามัญหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทอื่น ทั้งที่ลักษณะงานของข้าราชการครูแตกต่างจากข้าราชการพลเรือน เป็นต้น จนเป็นเหตุให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเวลาต่อมา

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมาตรา 54 ได้บัญญัติให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหน่วยงานของรัฐในระดับสถานศึกษาและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 54 สามารถสรุปสาระสำคัญได้ 3 ประการ คือ

- 1) กฎหมายกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา
- 2) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต้องอยู่ภายใต้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน
- 3) การบริหารงานบุคคลขององค์กรกลางที่จัดตั้งขึ้นใหม่ต้องยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ประกอบกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ในขณะนั้น) ที่ให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งความในมาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักการไว้เช่นเดียวกัน กล่าวคือในการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กร

เอกชน องค์การวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ดังนั้น แนวทางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จึงต้องยึดหลักการมีส่วนร่วม และหลักการบริหารงานบุคคลที่ได้กล่าวมาแล้ว ประกอบกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และหลักการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ถูกนำมาใช้เป็นหลักการสำคัญในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการไว้ จำนวน 140 มาตรา และนับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา องค์การกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกชื่อย่อว่า “ก.ค.ศ.” มีหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว

2.3.2 การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 โดยเฉพาะในมาตรา 54 ได้กำหนดให้มืองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริการและจัดการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด¹³ จึงสมควรกำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารและจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกันและโดยที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา อีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการสมควรร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และเพื่อให้เป็นเอกภาพทางด้านนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา¹⁴ จึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ใช้บังคับ

(1) องค์คณะของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

¹³ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. หมวด 7 ครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษา. มาตรา 54.

¹⁴ หลักการและเหตุผลในการร่างพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 23 ธันวาคม 2547 เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ 79 ก.

องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกชื่อโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.” ได้กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ให้มีองค์ประกอบดังนี้

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ
 2) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธานกรรมการ
 3) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนแปดคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการ ก.ค.ศ. และเลขาธิการคุรุสภา¹⁵

4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงทางการศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย ด้านการบริหารจัดการภาครัฐ ด้านการบริหารองค์กร ด้านการศึกษาพิเศษ ด้านการบริหารธุรกิจ หรือด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการผลิตและพัฒนาครู และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือด้านการบริหาร จัดการความรู้ หรือด้านการวิจัย และประเมินผล ด้านละหนึ่งคน¹⁶

5) กรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จำนวนสิบสองคน ประกอบด้วย ผู้แทนผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและ มัธยมศึกษาฝ่ายละหนึ่งคน ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่น ในหน่วยงานการศึกษาตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และมัธยมศึกษาฝ่ายละหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการครู จำนวนห้าคน ซึ่งเลือกจากข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวนสามคน ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาจำนวนหนึ่งคน และข้าราชการครูสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษาจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬา หรือสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมจำนวนหนึ่งคน และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่นสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษาฝ่ายละหนึ่งคน¹⁷

หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) และกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตาม (5) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

ให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นเลขานุการและให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน

¹⁵ มาตรา 7 (3) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551.

¹⁶ มาตรา 7 (4) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551.

¹⁷ มาตรา 7 (5) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553.

ต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม 2560 ปรับปรุงองค์ประกอบองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ ก.ค.ศ. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วย

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ

2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และเลขาธิการคุรุสภา

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการศึกษา และด้านกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน

โดยให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

โดยที่ ก.ค.ศ. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁸

...

4) ออกกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา...

...

10) พิจารณาตั้ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และคณะอนุกรรมการอื่น เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

11) กำหนดมาตรฐาน พิจารณา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

...

(2) องค์คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1. องค์ประกอบขององค์คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่

1.1 อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วยอนุกรรมการ จำนวน 11 คน ดังนี้

1) ประธานอนุกรรมการ

2) อนุกรรมการผู้แทนจำนวนสามคน ได้แก่ ผู้แทน กศจ. จำนวนหนึ่งคน นายอำเภอหรือผู้แทนจำนวนหนึ่งคน และผู้แทน ก.ค.ศ. จำนวนหนึ่งคน

สำหรับกรุงเทพมหานคร อนุกรรมการผู้แทนจำนวนสามคน ได้แก่ ผู้แทน กศจ. จำนวนหนึ่งคน ผู้อำนวยการเขตหรือผู้แทนจำนวนหนึ่งคน และผู้แทน ก.ค.ศ. จำนวนหนึ่งคน

¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547. มาตรา 19.

3) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ด้านการบริหารงานบุคคลจำนวนหนึ่งคน ด้านกฎหมายจำนวนหนึ่งคน ด้านการศึกษาหรือ ด้านอื่น ที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลจำนวนหนึ่งคน

4) อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจำนวนสามคน ได้แก่ ครู จำนวนหนึ่งคน ผู้บริหารสถานศึกษาจำนวนหนึ่งคน และบุคลากรทางการศึกษาอื่นจำนวนหนึ่งคน

5) อนุกรรมการและเลขานุการจำนวนหนึ่งคน คือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่ง

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษานั้น จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

1.2 อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งในส่วนราชการ เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำนักงาน ก.ศ.น. (เดิม) สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่ามีจำนวนกี่คน แต่ที่ผ่านมามีการตั้ง อ.ก.ค. ศ. คณะต่าง ๆ ไม่เกินจำนวน 15 คน

1.3 โดย ก.ค.ศ. มีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ” เพื่อทำการใด ๆ แทน ก.ค.ศ. หรือทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการอื่นที่กำหนดตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่16/2560 เรื่องการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม 2560 กำหนดให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจแต่งตั้ง อ. ก.ค.ศ. วิสามัญ เพื่อทำการใด ๆ แทน ก.ค.ศ. ซึ่งประกอบด้วย อ.ก.ค.ศ. วิสามัญคณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้¹⁹

- 1) อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์
- 2) อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและออกจากราชการ
- 3) อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

นอกจาก อ.ก.ค.ศ. วิสามัญทั้ง 3 คณะดังกล่าวแล้ว ก.ค.ศ. อาจแต่งตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญอื่น เพื่อทำการใด ๆ แทน ก.ค.ศ. หรือทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการอื่นที่กำหนดตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก็ได้ ทั้งนี้ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ แต่ละคณะมี จำนวนไม่เกินสิบห้าคน ประกอบด้วย

1) ประธานอนุกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งจากกรรมการใน ก.ค.ศ. เว้นแต่มีเหตุผลความ จำเป็นอาจแต่งตั้งจากบุคคลอื่นที่ไม่เป็นกรรมการใน ก.ค.ศ. เป็นประธานกรรมการก็ได้

¹⁹ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่16/2560 เรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา. ลงวันที่ 21 มีนาคม 2560. มาตรา 19.

2) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินสิบเอ็ดคนที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย และด้านอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญคณะนั้น

3) อนุกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน สองคน

ให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และอาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ซึ่งปัจจุบัน อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ มีทั้งสิ้น 11 คณะ ดังนี้

1) อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายและระบบบริหารงานบุคคล

2) อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการเสริมสร้างและพัฒนาประสิทธิภาพและการปฏิบัติราชการ

3) อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

4) อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

5) อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัย และการออกจากราชการ

6) อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์

7) อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์ และการร้องเรียนขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

8) อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคล

9) อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้

10) อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับวิถีสถาณะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

11) อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค.(2)

2.4 แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

การศึกษาแนวความคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองในหัวข้อนี้ จะได้ศึกษาถึงความหมายและลักษณะเฉพาะของฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครอง และดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.4.1 ความหมายและลักษณะของฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครอง

นักวิชาการหลายท่านได้อธิบายความหมายและลักษณะของฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครองไว้ ซึ่งในที่นี้จะขอยกคำอธิบายของนักวิชาการบางท่านมากล่าว ดังต่อไปนี้

(1) ความหมายและลักษณะของฝ่ายปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับฝ่ายปกครองว่า “ในการปกครองจำต้องมีองค์กรสำหรับบริหารกิจการของรัฐ ซึ่งเรียกว่า “รัฐบาล” รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแนวทางในการปกครองประเทศ แต่ฝ่ายที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานเป็นประจำนั้น คือ “ฝ่ายปกครอง” ซึ่งมีหน้าที่และกำลังคน ตลอดจนเครื่องมือที่จะดำเนินการในรายละเอียดเป็นปกติประจำวัน โดยปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่า “บริการสาธารณะ”²⁰

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อธิบายว่า “คำว่า “ฝ่ายปกครอง” ในที่นี้มุ่งหมายถึงฝ่ายปกครองของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับภารกิจสาธารณะ ฝ่ายปกครองเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการปกครอง ตลอดจนบริหารกิจการเพื่อให้ภารกิจของรัฐบรรลุผล ในองค์การเอกชนเราจะพบหน่วยที่ทำหน้าที่ในลักษณะที่ถือว่าเป็นการปกครองหรือบริหารจัดการภายในองค์การเช่นเดียวกัน เช่น หน่วยที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในบริษัท หรือหน่วยที่ทำหน้าที่บริหารจัดการภายในสมาคม หน่วยดังกล่าวอาจมีการกระทำในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการกระทำของรัฐได้ แต่หน่วยของเอกชนดังได้กล่าวมานี้ไม่เป็นวัตถุในการศึกษาในวิชากฎหมายปกครอง”²¹

โดยปกติทั่วไปตำรากฎหมายของไทยมักจะอธิบายความหมายของฝ่ายปกครองในแง่ของการจัดองค์การ หรือพิเคราะห์ฝ่ายปกครองจากลักษณะในทางรูปแบบ ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่มุมนี้ ฝ่ายปกครองก็คือ บรรดาหน่วยงาน องค์กร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งซึ่งใช้อำนาจในทางปกครองด้วย

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ อธิบายว่า “การให้ความหมาย “ฝ่ายปกครอง” ในที่นี้พยายามจะให้ความหมายฝ่ายปกครองในแง่ของการจัดองค์การ โดยเริ่มต้นจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ได้แยกอำนาจออกเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ในกรณีขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรตุลาการไม่มีปัญหาในเรื่องการจัดองค์การมากนัก เนื่องจาก ลักษณะขององค์กรทั้งสองมีความชัดเจนในแง่ของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเป็นองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการหรือไม่ องค์กรที่ค่อนข้างมีปัญหาในการพิจารณาคือองค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งในส่วนขององค์กรฝ่ายบริหารอาจจำแนกเป็นรัฐบาลและฝ่ายปกครอง”²²

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้อธิบายรูปแบบการจัดองค์การของรัฐไว้ ดังนี้

รูปแบบการจัดการปกครองในรัฐเดี่ยวมี 2 ระบบที่สำคัญ คือ การปกครองแบบรวมอำนาจ และ การปกครองแบบกระจายอำนาจ

1. การจัดองค์การฝ่ายปกครองโดยใช้หลักการรวมอำนาจ

การปกครองแบบรวมอำนาจ (centralization) จำแนกได้ 2 แบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (concentration) และการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration)

²⁰ ประยูร กาญจนกุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523) 13-16.

²¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป (สำนักพิมพ์นิติราษฎร์ 2554) 1-8.

²² บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2554) 14-15.

ก. การรวมศูนย์อำนาจปกครอง การปกครองแบบนี้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายจะอยู่ที่รัฐบาลในส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีการมอบอำนาจการตัดสินใจในบางระดับบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลที่ถูกส่งออกไปประจำอยู่ในภูมิภาค รูปแบบเช่นนี้ย่อมเป็นไปได้ในรัฐสมัยใหม่ที่มีกิจกรรมต้องทำมากมายและหลากหลายซึ่งรัฐบาลในส่วนกลางไม่สามารถตัดสินใจในทุกเรื่องได้

ข. การแบ่งอำนาจการปกครอง คือ การที่รัฐบาลในส่วนกลางมอบอำนาจตัดสินใจในบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ถูกส่งไปประจำในภูมิภาค ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาลส่วนกลาง

2. การจัดองค์กรฝ่ายปกครองโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ

การปกครองแบบกระจายอำนาจ (deconcentration) คือการที่รัฐถ่ายโอนอำนาจทางปกครองบางส่วนให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นนอกจากรัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระทางปกครองและทางการคลัง ไม่ต้องอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น

ในการอธิบายถึงหลักว่าด้วยการกระจายอำนาจ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 หัวข้อใหญ่ ได้แก่

ก. การกระจายอำนาจทางเขตแดน การกระจายอำนาจในลักษณะนี้มีจุดเริ่มต้นจากแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง และมีความเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครอง หากเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นยังคงได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางอยู่แล้ว ก็จะเป็นการรวมอำนาจ มิใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้นการกระจายอำนาจตามความหมายนี้จึงต้องมียุทธศาสตร์ปกครองทางเขตแดน (collectivites territoriales) เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา แต่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมกำกับของส่วนกลาง ต่อมาเมื่อสังคมพัฒนาไปสู่ระบบการแข่งขัน การให้บริการ และความต้องการที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนมากขึ้น ความเข้าใจและยึดมั่นในแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นถึงความจำเป็นที่ต้องแยกแยะภารกิจของสังคมออกเป็นภารกิจหรือกิจการของชาติและภารกิจหรือกิจการของท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถจัดระบบบริหารที่เหมาะสมในการตอบสนองต่อภารกิจสองลักษณะดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน ดังนั้น ความหมายของการกระจายอำนาจในแง่ก็คือ การยอมรับของรัฐว่าสามารถมีกิจการของท้องถิ่นที่มีระบบบริหารของตนเองได้ ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ รัฐจึงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินการโดยมีสภาพเป็นนิติบุคคล

ข. การกระจายอำนาจทางบริการ ในรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีกิจการของรัฐที่จะต้องจัดทำเพิ่มมากขึ้น และสลับซับซ้อนขึ้นกว่าแต่ก่อน ทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจการดังกล่าวในรูปขององค์กรที่ได้รับ การกระจายอำนาจทางบริการ ไม่ว่าจะในทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา วัฒนธรรม ฯลฯ โดยให้กิจการนั้น ๆ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง มีผู้บริหารของตนเอง การเลือกตั้งผู้บริหารไม่ได้เป็น

เงื่อนไขในการจัดตั้งองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจทางบริการ ซึ่งต่างจากการกระจายอำนาจทางเขตแดนที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม นิติบุคคลที่ได้รับการกระจายอำนาจทางบริการ ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ ของรัฐเช่นกัน

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ ความสัมพันธ์ ในแง่ดังกล่าวนี้มิใช่เป็นการสัมพันธ์กันในเรื่องของการควบคุมบังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์กันในเรื่องของการควบคุมกำกับ ซึ่งการควบคุมทั้งสองประเภทนี้ มีความแตกต่างกันดังนี้

อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวง อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สามารถกลับ แก่ ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องขอด้วยกฎหมาย ไม่ใช่จะใช้ไปในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้

อำนาจกำกับดูแล นั้น ไม่ใช่เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจกำกับกับองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล จึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือ จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ในการกำกับดูแลนั้น องค์กรที่กำกับดูแลไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้กำกับดูแลปฏิบัติตามที่ตนเห็นสมควร องค์กรภายใต้กำกับดูแลย่อมมีความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น องค์กรที่กำกับดูแลจึงเพียงแต่กำกับดูแลให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น และในบางกรณี กฎหมายให้อำนาจองค์กรผู้กำกับดูแลที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือเข้าสั่งการแทนองค์กรภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งเป็นเรื่องของข้อยกเว้น โดยหลักแล้วองค์กรกำกับดูแลไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะทำเช่นนี้ อันต่างกับอำนาจบังคับบัญชาที่ถือว่าโดยทั่วไปมีอำนาจทำได้ เว้นแต่กฎหมายห้ามไม่ให้ทำ²³

(2) ความหมายและลักษณะของการกระทำทางปกครอง

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้ให้คำอธิบายการกระทำทางปกครองไว้ว่า กฎหมายปกครองภาคทฤษฎีทั่วไปศูนย์รวมความคิดอยู่ที่ อะไรคือการกระทำของฝ่ายปกครอง ถ้ามิใช่การกระทำที่มีผลในทางปกครองก็อาจแยกออกมาเป็นการกระทำทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางการเมือง

การกระทำทางปกครองมีลักษณะหลากหลายมาก เพราะการกระทำในทางกฎหมายทั้งหมดอาจเป็นการกระทำในทางแพ่ง หรือทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการเกินหรือปราศจากอำนาจ การกระทำนั้นก็ต้องถูกยกเลิกเพิกถอน และถ้ามีผู้เสียหายเขาก็อาจฟ้องร้อง ขอให้ลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญาหรือให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่งด้วยก็ได้²⁴

ความหมายของการกระทำทางปกครอง

ก. การนิยามเชิงปฏิเสธ (Negative Definition) ของการกระทำทางปกครอง

²³ ชาญชัย แสงวงศ์, *กฎหมายปกครอง Administrative Law* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2552) 43-46.

²⁴ กมลชัย รัตนสกววงศ์, *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5 สำนักพิมพ์วิญญูชน 2546) 25.

การกระทำของรัฐที่มีใช้การกระทำทางนิติบัญญัติหรือทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจในฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ข้าราชการประจำซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติการทางปกครองนั่นเอง

การกระทำทางการเมืองจัดอยู่ในองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารเช่นเดียวกับฝ่ายปกครอง แต่จะต้องดำเนินไปภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ หากฝ่ายนิติบัญญัตินำเอาเรื่องใดไปบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้ว และไม่มีกฎหมายให้ดุลพินิจไว้ ฝ่ายการเมืองจะเข้าไปแทรกแซงข้าราชการประจำซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติการไม่ได้

การตรวจสอบการกระทำทางการเมืองโดยมากไม่ถูกตรวจสอบโดยศาล แต่จะถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา ฉะนั้น จะเอาคดีการเมืองไปฟ้องศาลไม่ได้ เพราะมิใช่การกระทำในทางปกครอง ดังนั้น การตรวจสอบการกระทำทางการเมืองกับทางปกครองจึงต่างกัน แต่ที่ทั้ง 2 กรณีนี้ ก็ได้มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจน ตัวอย่างคือ หากรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งมาใช้อำนาจทางปกครอง (มิใช่อำนาจทางการเมือง) มาออกใบอนุญาตและใช้อำนาจโดยมิชอบ รัฐมนตรีอาจถูกตรวจสอบได้ทั้งทางการเมืองและโดยศาลปกครองได้ การตรวจสอบทางการเมืองจึงมีขอบเขตกว้างกว่า กล่าวคือ สภาตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ทั้งในส่วนที่เป็นนโยบายทางการเมือง และในส่วนที่เป็นคำสั่งในทางปกครองได้ แต่ตรงกันข้ามศาลปกครองไม่อาจเข้าไปตรวจสอบทางการเมืองได้

ข. การนิยามเชิงเนื้อหา (positive Definition) ของการกระทำทางปกครอง

จะต้องศึกษาจากลักษณะของการกระทำทางปกครอง ดังนี้

1. การกระทำทางปกครอง คือ การกระทำที่รัฐเข้าไปกระทบสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน เช่น มีมาตรการต่าง ๆ มีคำสั่งหรือวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในสังคม ทำให้ประชาชนผู้รับคำสั่งนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติตาม

2. จะต้องมีการกระทำบางอย่างที่ให้คุณให้โทษแก่ประชาชน เช่น การให้เงินช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุ ให้ทุนการศึกษา หรือให้เงินกู้เพื่อการศึกษา เป็นต้น

3. การกระทำทางปกครองในลักษณะการวางแผน เช่น การตัดถนน สร้างสนามบิน คลองส่งน้ำ สร้างทางด่วน ซึ่งมีลักษณะเป็นทั้งการกระทบสิทธิและให้คุณประโยชน์แก่ประชาชน เป็นลักษณะของการวางแผน แต่เมื่อนำแผนดังกล่าวไปปฏิบัติก็จะอยู่ในลักษณะของข้อ 1

สรุป การกระทำทางปกครอง คือ

1. การกระทำที่มีใช้การกระทำทางนิติบัญญัติ ตุลาการ หรือการเมือง

2. มีลักษณะในการกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชน เปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ของประชาชน การกระทำที่ให้คุณประโยชน์แก่ประชาชน รวมถึงการวางแผนต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองด้วย

หน้าที่หลักของส่วนราชการ ก็คือ กระทำการเกี่ยวกับเนื้อหาในทางปกครองโดยแท้และส่วนสนับสนุนกิจกรรมทางปกครองที่มีลักษณะของการกระทำในทางแพ่ง เช่น การจัดซื้อ การว่าจ้างหรือการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ แต่ละส่วนราชการจะมีหน้าที่ในทางปกครอง และจะมีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงาน ส่วนในทางแพ่งจะมาสสนับสนุนให้วัตถุประสงค์ของส่วนราชการบรรลุสมดังเจตนารมณ์ที่ตั้งขึ้นมา

การกระทำในทางปกครองโดยแท้ก็คือ การกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเหนือประชาชน และใช้อำนาจนั้นสั่งการมากระทบบสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมายมหาชน ฉะนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจเหนือก็มีใช้อำนาจทางปกครอง จะเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองในทางแพ่ง

การออกคำสั่ง การเก็บภาษี การออกใบอนุญาต ฯลฯ เป็นการใช้อำนาจของรัฐที่อยู่เหนือประชาชน ดังนั้นจึงมีลักษณะในทางปกครอง แต่ถ้าอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค “เป็นการกระทำของฝ่ายปกครอง” มิใช่ “การกระทำในทางปกครอง” ถ้าเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองในทางแพ่งเกิดการผิดสัญญา เป็นคดีแพ่ง ต้องฟ้องยังศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นการกระทำในทางปกครอง คือมีการใช้อำนาจเหนือ โดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในการสั่งการ จะเป็นการกระทำในทางปกครอง ถ้าเกิดการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองฝ่ายปกครองจะไม่ฟ้องศาล แต่ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจตามกฎหมายไปบังคับให้ปฏิบัติได้ เช่น คดีสั่งรื้อถอนอาคาร ถ้าไม่รื้อถอนตามกำหนดเวลา เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเข้าดำเนินการรื้อถอนเองได้

การกระทำทางปกครองอาจมีส่วนประกอบรวมกันกับการกระทำของฝ่ายปกครองในทางแพ่ง เช่น การให้เงินช่วยเหลือ โดยพิจารณาเงื่อนไขของผู้ได้สิทธิ การได้รับเงินช่วยเหลือเป็นสาระสำคัญซึ่งการพิจารณาเงื่อนไขของการได้สิทธินี้จะเป็นลักษณะของการกระทำทางปกครอง เช่น การสอบชิงทุน ก.พ. ซึ่งมีวัตถุประสงค์คัดเลือกบุคคลไปศึกษาต่อ ต้องมีการคัดเลือกบุคคล ตรงนี้จะเป็นลักษณะในทางปกครอง ซึ่งมีการใช้อำนาจเหนือในการกำหนดข้อสอบ วันสอบ แต่หลังจากสอบได้ ก็ต้องมีการทำสัญญา (ทางแพ่ง) คือ เมื่อไปศึกษาสำเร็จกลับมาแล้วก็ต้องมีการทำงานชดใช้ทุนและต้องมีผู้ค้ำประกัน กิจการดังกล่าวของฝ่ายปกครองจึงประกอบด้วย การกระทำในทางปกครอง และการกระทำของฝ่ายปกครองในทางแพ่ง²⁵

2.4.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายปกครองที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนซึ่งโดยปกติแล้วรัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน โดยกฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวในการกระทำการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปกครอง ซึ่งมุ่งประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญบรรลุผลได้ ด้วยเหตุดังกล่าวหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการกระทำนั้นก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิ ของเอกชนแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องตรวจสอบดูเสมอว่า มีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำเช่นนั้นหรือไม่ เราอาจกล่าวเป็นหลักได้ว่าในระบบกฎหมายปกครอง “หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถกระทำการใด ๆ ที่กระทบสิทธิของเอกชนได้”

หลัก “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง ที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติก็แต่โดยการที่มีระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบ

²⁵ เพิ่งอ้าง, 25-29.

การกระทำดังกล่าวได้ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ประการหนึ่ง และหลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” อีกประการหนึ่ง²⁶

(1) หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดว่า องค์การฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์การฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเรียกร้องแต่เพียงให้้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” เรียกร้ององค์การฝ่ายปกครองยิ่งไปกว่านั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์การฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ

มีข้อพึงสังเกตว่า โดยหลักแล้ว กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ได้นั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์การฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็นฐานในการใช้อำนาจหาได้ไม่ หากกฎหมายประเพณีดังกล่าวดำรงอยู่จริง ย่อมเป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรรองรับกฎหมายประเพณีนั้น หรือยกเลิกกฎหมายประเพณีนั้นเสียเพื่อความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” มุ่งคุ้มครองปัจเจกบุคคลจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกระทำการใด ๆ อันเป็นการก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิของราษฎรได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ สิทธิที่กล่าวถึงไม่ได้หมายความว่าความเฉพาะสิทธิต่าง ๆ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่หมายถึงสิทธิที่ราษฎรได้รับมาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้วย กรณีที่กล่าวมานี้ ดูจะไม่มีปัญหาใด ๆ สำหรับการบังคับใช้หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” แต่หากเป็นกรณีที่้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้กระทำการอันเป็นการกระทบสิทธิของบุคคล แต่กระทำการในลักษณะที่ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคลนั้นใช้สิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ หรือ้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการในลักษณะที่เป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชน กรณีดังกล่าวนี้ยังจำเป็นต้องเรียกร้องให้้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำการโดยมีฐานทางกฎหมายรองรับหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง จำเป็นที่รัฐสภาจะต้องตรากฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวและมอบอำนาจให้้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการหรือไม่ ปัญหานี้ยังเป็นปัญหาที่หาข้อยุติในทางวิชาการไม่ได้ แม้ในต่างประเทศการยึดถือหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ก็มีความเคร่งครัดแตกต่างกันออกไป สำหรับระบบกฎหมายไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ย่อมมีความหมายดังนี้

ก. มาตรการใด ๆ ของ้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการสร้างภาระ ก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของราษฎร จำเป็นต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับมาตรการดังกล่าวนั้นเสมอ เช่น

²⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (เชิงอรธร 21) 46-48.

การใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมประท้วง การยกเลิกใบอนุญาตประกอบกิจการสถานบริการ การเรียกให้บุคคลไปเข้ารับราชการทหาร การเข้าตรวจค้นเคหะสถาน และการลงโทษทางวินัยแก่นักศึกษา เป็นต้น

ข. มาตรการใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ราษฎร และไม่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการใช้มาตรการนั้นไว้เป็นพิเศษ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจกระทำการได้แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ราษฎรนั้น จะต้องมิรากฐานความชอบธรรมในทางกฎหมาย อันเป็นผลเนื่องมาจากการกำหนดกฎเกณฑ์ของรัฐสภาด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุนเกษตรกร การอนุญาตให้กู้ยืมเงินไปใช้ในการประกอบเกษตรกรรม จะต้องมีการกำหนดวงเงินงบประมาณเพื่อการดังกล่าวไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น อย่างไรก็ตามหากมาตรการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งให้ประโยชน์แก่เอกชนรายใดรายหนึ่งหรือหลายราย เป็นมาตรการที่เห็นได้ชัดว่ากระทบกับสิทธิขั้นพื้นฐานของเอกชนรายอื่นแล้ว จำเป็นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการดังกล่าวแก่ฝ่ายปกครองอย่างชัดเจนเสมอ มิฉะนั้นแล้ว การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญได้

ค. มาตรการใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษ เช่น ข้าราชการ นักเรียน นักโทษ ทหารกองประจำการ (ทหารเกณฑ์) ฯลฯ ย่อมเป็นมาตรการที่มีฐานทางกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน หากมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่กระทบสิทธิของบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษเหล่านั้น แต่หากมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับกับบุคคลดังกล่าวในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ไม่กระทบสิทธิส่วนบุคคลที่บุคคลนั้นมี (ทั้งนี้ต้องคำนึงด้วยว่าสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลกลุ่มนี้อาจถูกจำกัดลงโดยสภาพของความสัมพันธ์) องค์กรฝ่ายปกครองอาจกำหนดมาตรการต่าง ๆ ได้ แม้จะไม่มีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน มาตรการใดเป็นมาตรการที่กระทบกับสิทธิส่วนบุคคล มาตรการใดเป็นมาตรการที่เพียงแต่กำหนดขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ขององค์กรบรรลุผล และยังไม่ถึงไม่ได้ว่ากระทบกับสิทธิส่วนบุคคล จะต้องพิจารณาเป็นกรณีไป เช่น การที่โรงเรียนประกาศกำหนดตารางสอนเทอมถัดไปสลับชั่วโมงเรียนวิชาคณิตศาสตร์เป็นวิชาแนะแนว ยังถือไม่ได้ว่าการกระทำดังกล่าวกระทบสิทธิของเด็กนักเรียน จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดเจน เป็นต้น²⁷

(2) หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย”

หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ 2 ลักษณะ คือ การที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริม

²⁷ เฟิงอ้าง, 50-55.

ศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้น ไม่กระทำการดังกล่าวนี้ให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจาก หลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ ด้วยเหตุนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้

ถึงแม้ว่า “หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” จะกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวไม่ได้มีเนื้อหาเลยไปถึงผลในทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นหากองค์กรฝ่ายปกครองกระทำการขัดต่อกฎหมาย การกำหนดผลดังกล่าว ถือเป็นเรื่องนิตินโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องพิจารณาผลกระทบหลายด้านประกอบกัน อย่างไรก็ตาม เป็นที่ประจักษ์ชัดอยู่ในตัวว่า หากระบบกฎหมายต้องการให้หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายมีผลบังคับแล้ว ระบบกฎหมายนั้น ๆ จะต้องกำหนดผลร้ายที่จะเกิดขึ้นหากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักการดังกล่าวไว้ด้วย ในทางวิชาการและในระบบกฎหมายไทย การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายอาจเกิดผลในทางกฎหมายได้แตกต่างกันหลายกรณี เช่น การกระทำทางปกครองนั้นอาจตกเป็นโมฆะหรือไม่เกิดผลใด ๆ ในทางกฎหมายตามที่ผู้กระทำการดังกล่าวต้องการ หรือการกระทำทางปกครองนั้นมีผลในทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลัง เป็นต้น²⁸

2.4.3 หลักการพื้นฐานสำหรับการกระทำทางปกครอง

ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองในนิติรัฐนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำต้องคำนึงถึงหลักการอันเป็นรากฐานของกฎหมายปกครอง หลักการดังกล่าวมีที่มาจากบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายปกครองระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมทั้งหลักเกณฑ์อันเป็นที่ยอมรับกันมานานอารยประเทศในฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอีกด้วย²⁹ อันประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้

(1) หลักความเสมอภาค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 รับรองสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล ในการดำเนินการทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจหลุดพ้นความผูกพันตามหลักความเสมอภาคไปได้ โดยเหตุที่สิทธิในความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิดังกล่าวจึงผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

โดยเหตุที่สิทธิในความเสมอภาคมีลักษณะเป็นนามธรรมสูง กรณีจึงอาจมีปัญหาคำพิเคราะห์หรืออุปสรรคกว่า การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิในความเสมอภาคหรือไม่ หลักการเบื้องต้นในเรื่องดังกล่าวคือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันโดยอำเภอใจไม่ได้ หรือจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันโดย

²⁸ เฟิงอ้าง, 50.

²⁹ เฟิงอ้าง, 57-58.

อำเภอใจก็ไม่ได้เช่นกัน การปฏิบัติโดยอำเภอใจ หรือการเลือกปฏิบัติ หมายถึง การปฏิบัติที่ไม่อาจหา “เกณฑ์แห่งความแตกต่าง” อันมีน้ำหนักสำคัญระหว่างสองสิ่งหรือหลายสิ่งมาอธิบายอย่างสมเหตุสมผลได้³⁰ นั่นเอง

(2) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

การกระทำทางปกครองใดเป็นการกระทำที่ก้าวล่วงสิทธิหรือสร้างภาระให้แก่ ปัจเจกชน แม้การกระทำทางปกครองนั้นจะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ก็จะต้องกระทำพอสมควรแก่เหตุ หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่ห้ามมิให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับปัจเจกชนเกินสมควร แต่กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำการให้พอเหมาะพอประมาณ กับสภาพของข้อเท็จจริง หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ และถือว่าเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก้าวล่วงเข้าไปในดินแดนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ หลักการดังกล่าวนี้ไม่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังเผยตัวให้เห็นในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอย่างชัดเจนด้วย แต่แม้กฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดไม่ได้ทำให้หลักความพอสมควรแก่เหตุปรากฏตัวอย่างชัดเจนก็ไม่ได้หมายความว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ โดยละเลยหลักการดังกล่าวนี้ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง โดยเหตุที่หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการระดับรัฐธรรมนูญ หลักความพอสมควรแก่เหตุจึงเป็นหลักการที่ต้องใช้บังคับเสมอ ไม่ว่าจะมีความหมายลายลักษณ์อักษรรับรองไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ ก็ตาม³¹

(3) หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง

โดยเหตุที่การกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครอง กำหนดกฎเกณฑ์ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติ การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่ยอมรับได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ใต้อำนาจปกครอง ความชัดเจนแน่นอนตลอดจนความคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง ถือเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 อย่างไรก็ตาม ระดับความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองนั้น อาจแตกต่างกันออกไปตามสภาพของการกระทำทางปกครอง แม้กระนั้นเราอาจกล่าวเป็นหลักการทั่วไปได้ว่า ยิ่งการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นการล่วงล้ำสิทธิ หรือสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชนมากเท่าใด องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดเนื้อหาของกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนแน่นอนยิ่งขึ้นเท่านั้น³²

(4) หลักสุจริตและหลักการใช้สิทธิโดยมิชอบ

ในระบอบกฎหมายไทย หลักสุจริตปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 5 ส่วนหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421 แม้หลักการทั้ง

³⁰ เฟ็งอ้าง, 63-64.

³¹ เฟ็งอ้าง, 57-58.

³² เฟ็งอ้าง, 62.

สองประการดังกล่าวจะได้รับการบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษรในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่อันที่จริงแล้วหลักการทั้งสองประการข้างต้นเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่จะต้องนำมาใช้ในกฎหมายปกครองด้วย หากพิเคราะห์จากหลักนิติรัฐซึ่งเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญแล้ว เราย่อมสืบสาวทั้งหลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบออกจากหลักนิติรัฐได้ ด้วยเหตุนี้ในการใช้อำนาจปกครอง หรืออำนาจมหาชนในลักษณะอื่นใด องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมต้องใช้อำนาจโดยสุจริต การบิดเบือนการใช้อำนาจ หรือการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการกลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ

หลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ นอกจากจะผูกพันองค์กรฝ่ายปกครองแล้ว ยังผูกพันราษฎรที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับรัฐด้วย ราษฎรคนใดกระทำการโดยไม่สุจริต รัฐย่อมไม่คุ้มครองประโยชน์ที่ราษฎรนั้นได้จากการกระทำโดยไม่สุจริตนั้น³³

(5) หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ

หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ เป็นหลักในทางกฎหมายที่กำหนดว่า ปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐย่อมสามารถเชื่อมั่นในความคงอยู่สำหรับการตัดสินใจใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความเชื่อมั่นดังกล่าวนั้นจะต้องได้รับการคุ้มครองในกฎหมายปกครอง หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจเป็นหลักการที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการกำหนดว่า คำสั่งทางปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกไปนั้น หากเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์กับบุคคลผู้รับคำสั่งแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองนั้นได้หรือไม่ในเงื่อนไขเช่นใด หากพิเคราะห์ลงไปรายละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจมีผลสนับสนุนความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ หรือสิทธิหน้าที่ของบุคคล อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวนี้อาจขัดแย้งกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้ เช่นในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง หากผู้รับคำสั่งทางปกครองสุจริต กรณีดังกล่าวย่อมมีปัญหาค่าสั่งทางปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้หรือไม่ หากถือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอย่างเคร่งครัดแล้ว ย่อมจะต้องตอบว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องแก้ไขสิ่งที่ผิดพลาดให้เป็นสิ่งที่ถูกต้อง ซึ่งหมายความว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แต่หากพิจารณาในแง่มุมมองของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับประโยชน์ จากคำสั่งฯ ดังกล่าว ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมจะต้องคัดค้านการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ตนโดยอ้างหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ตนได้รับ โดยเหตุที่หลักการทั้งสองประการดังกล่าวเป็นหลักการที่มีน้ำหนักใกล้เคียงกัน ในการดำเนินงานทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวไว้เสมอ โดยปกติแล้ว หากเป็นเรื่องคำสั่งทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมอาศัยกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการแก้ปัญหาได้ แต่แม้การกระทำทางปกครองที่ก่อให้เกิดปัญหาไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง หรือเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่องค์กร

³³ เพิ่งอ้าง, 64-65.

เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่งไม่ตอกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจตัดสินใจออกคำสั่งต้องนำเอาหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นกฎหมายทั่วไปมาพิจารณาประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่จะกล่าวต่อไปด้วย³⁴

(6) หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

“ประโยชน์สาธารณะ” เป็นองค์ประกอบประการสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งปรากฏเป็นอุดมการณ์พื้นฐานของประเทศไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในระบอบประชาธิปไตย การกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักที่สำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย ดังนั้น หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หากปรากฏชัดว่าการเวนคืนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์คนใดคนหนึ่งได้ประโยชน์ ไม่ปรากฏว่าสาธารณะจะได้ประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น คำสั่งเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงระวังว่าการกระทำทางปกครองที่มุ่งประโยชน์สาธารณะนั้น อาจจะเป็นการกระทำที่ให้ประโยชน์แก่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งพร้อมกันไปด้วยได้ เช่น การที่รัฐให้ทุนการศึกษาหรือให้เงินอุดหนุนเกษตรกร กรณีดังกล่าวย่อมถือว่าองค์กรฝ่ายปกครองมีดุลพินิจค่อนข้างกว้างขวางในการดำเนินการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ทางปกครองต่าง ๆ เงื่อนไขในการดำเนินการดังกล่าวก็คือ องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลว่า การกระทำของตนนั้นมีผลเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างไร³⁵

2.4.4 ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีอำนาจดุลพินิจในการพิจารณาและตัดสินใจ แต่ดุลพินิจดังกล่าวต้องเป็นอำนาจที่เกิดจากกฎหมาย และฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจดุลพินิจนั้นให้เป็นไปตามกฎหมายและภายในกรอบที่กำหนดนั้น ในที่นี้จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) ความหมายของดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกวาวงศ์ ได้อธิบายว่า ถ้าฝ่ายปกครองมีดุลพินิจแล้วศาลจะก้าวเข้ามาวินิจฉัยแทนมิได้ เพราะตรงนั้นเป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายปกครอง ซึ่งตามหลักนิติรัฐฝ่ายปกครองจะมีดุลพินิจโดยอิสระมิได้ และดุลพินิจจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยในขอบเขตของกฎหมาย

³⁴ เฟิงอ่าง, 65-67.

³⁵ เฟิงอ่าง, 67-68.

ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง อาจเทียบได้กับดุลพินิจในการลงโทษของศาล เช่น กฎหมายให้อำนาจศาลในการลงโทษจำคุกจำเลย 1-3 ปี ศาลอาจจะใช้ดุลพินิจลงโทษ 1 ปี ก็ได้ 2 ปีก็ได้ หรือ 3 ปีก็ได้

ในการตรากฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถออกกฎหมายให้ชัดเจนทุกกรณีได้ ดังนั้น จึงเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจเป็นรายกรณี ๆ ไปได้ แต่ขณะเดียวกัน ถ้าฝ่ายบริหารใช้อำนาจดุลพินิจทะเลาะกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ก็จะมีองค์กรที่มีอำนาจควบคุมเข้ามาตรวจสอบได้ แต่ถ้าอยู่ในกรอบแล้วองค์กรหรือศาลไม่สามารถจะเข้าไปตรวจสอบได้ จะเห็นได้ว่าดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้ และเมื่อฝ่ายปกครองวินิจฉัยและเมื่อคำวินิจฉัยนั้นถึงที่สุดด้วยแล้ว เราเรียกอำนาจตรงนี้ว่า “ดุลพินิจ” แต่ถ้าส่วนใดที่ศาลสามารถเข้าไปตรวจสอบได้เราไม่เรียกว่าดุลพินิจ แต่เราถือว่ามีอำนาจตัดสินใจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอำนาจนี้อาจไม่ใช่ดุลพินิจก็ได้³⁶

(2) ลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ในทางวิชาการแบ่งโครงสร้างของกฎหมายปกครองในการออกนิติกรรมทางปกครองเป็น 2 ส่วน คือ

ก. เงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจ หรือองค์ประกอบในกฎหมายปกครอง (Tatbestand)

ข. ผลในทางกฎหมาย (Rechtsfolge)

เปรียบเทียบง่าย ๆ กับ ความผิดอาญา ซึ่งแบ่งเป็น

1. องค์ประกอบของความผิด เช่น ผู้ใดลักทรัพย์ผู้อื่น
2. ผลทางกฎหมาย เช่น ผู้นั้นต้องรับโทษจำคุกหรือปรับ

เพราะฉะนั้นในรูปแบบของกฎหมาย จะต้องมียุติปัจจัยประกอบหรือเงื่อนไขการใช้อำนาจกับผลทางกฎหมายประกอบกัน ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายปกครอง ในการพิจารณาถึงนิติกรรมทางปกครองที่จะไปกระทบสิทธิของประชาชน

ในส่วนผลทางกฎหมายถ้าเงื่อนไขของการใช้อำนาจครบถ้วนก็เกิดอำนาจในการสั่งการ แต่ถ้าเงื่อนไขไม่ครบ เช่น กฎหมายบัญญัติว่าต้องยื่นคำร้องแต่ไม่ยื่น เงื่อนไขไม่ครบ อำนาจที่จะใช้สั่งการก็ไม่มี เช่น ไม่ยื่นขอใบอนุญาตหรือยื่นไม่ครบ ก็จะสั่งการอนุญาตไปไม่ได้ เพราะนั้น เงื่อนไขต้องครบถ้วนก่อนเมื่อครบแล้วเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้

กฎหมายแต่ละฉบับก็จะต่างกันไปบางฉบับไม่ได้ให้อำนาจดุลพินิจไว้เลย เมื่อเงื่อนไขครบถ้วนเจ้าหน้าที่ต้องกระทำการ เช่น เมื่อมีทารกเกิดมาและมีเอกสารครบถ้วนเจ้าหน้าที่ต้องออกสูติบัตรให้ จะไม่ออกไม่ได้ และต้องออกให้ถูกต้องด้วย

อาจกล่าวได้ว่า การจดทะเบียนสมรส สูติบัตร มรณะบัตร เหล่านี้เป็นกรณียุติปัจจัยทางปกครองที่ไม่มีอำนาจดุลพินิจ เมื่อข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกำหนดทุกประการแล้วเจ้าหน้าที่ต้องกระทำการออกนิติกรรมทางปกครองให้เสมอไป

³⁶ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, (เชิงอรรถ 24) 48-49.

ในบางกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจไว้ แม้เงื่อนไขเกิดแต่ก็มีได้บังคับว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องกระทำการ เจ้าหน้าที่อาจออกใบอนุญาตอนุมัติหรือไม่ก็ได้ ซึ่งก็แสดงว่าฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ แต่บางทีก็เป็นการให้โดยมีเงื่อนไขว่า ต้องคำนึงถึงศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ สิ่งเหล่านี้คือเงื่อนไขในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาให้ครบถ้วนจึงจะสั่งการได้

ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในทางวิชาการ แบ่งได้เป็น

1. ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะใช้หรือไม่ใช้อำนาจสั่งการ
2. ดุลพินิจในการวินิจฉัย

ดุลพินิจในการตัดสินใจ เช่น นายคำซื้อใบขับขี่มา ใบขับขี่นั้นก็ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังมีผลบังคับเพราะไม่เป็นโมฆะ ต่อมาพบว่าเป็นการออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายแทนที่จะต้องยกเลิกเพิกถอนถ้ากฎหมายให้อำนาจดุลพินิจเจ้าหน้าที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือไม่ก็ได้ ตรงนี้คือดุลพินิจในการตัดสินใจ ถ้าไม่ยกเลิกเรื่องก็จบแต่ถ้าใช้ดุลพินิจยกเลิกก็ต้องมาดูกันว่า จะยกเลิกอย่างไร เมื่อไร จะให้มีผลในอนาคตปัจจุบันหรือย้อนหลัง ซึ่งส่วนนี้เรียกว่า “ดุลพินิจในการวินิจฉัย”

แต่กฎหมายบางฉบับก็ไม่ได้ให้อำนาจในการตัดสินใจไว้ เช่น ถ้าข้าราชการทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง คณะกรรมการตัดสิน ไม่มีอำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจ เพราะเขาจะต้องรับโทษอย่างเดียว คณะกรรมการจะเลือกไม่ใช้อำนาจไม่ได้ เพราะจะเป็นการข้ามขั้นของดุลพินิจในการตัดสินใจไปสู่ดุลพินิจในการวินิจฉัยทันที กล่าวคืออำนาจในการตัดสินใจไม่มี ต้องตัดสินโทษอย่างเดียว ส่วนดุลพินิจในการวินิจฉัยมีโดยวินิจฉัยว่าจะไล่ออกหรือปลดออก

ส่วนขอบเขตในการวินิจฉัยว่าจะให้ไล่ออก ปลดออก เมื่อมีข้อพิพาทขึ้นสู่ศาล ศาลจะเข้ามาแก้ไขเปลี่ยนแปลงในขอบเขตดุลพินิจวินิจฉัยมีได้ศาลเพียงแต่ตรวจสอบว่าได้กระทำการอย่างที่ถูกล่ามหรือไม่ กระทำผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ซึ่งถ้าเป็นอย่างที่ถูกกล่าวหาแล้ว ศาลก็จะเข้ามาวินิจฉัยว่าการที่คณะกรรมการสั่งลงโทษไล่ออกนั้นเป็นการเกินสมควร สมควรจะปลดออก ดังนี้ทำไม่ได้ เพราะตรงนั้นคืออำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง³⁷

(3) เงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ฝ่ายบริหาร มักเห็นว่าดุลพินิจของตนนั้นอยู่ในขอบเขตของเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจได้ เพราะถ้าเมื่อใดที่ดุลพินิจเข้ามาอยู่ในเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจได้ ศาลก็จะเข้ามาตรวจสอบควบคุมมิได้

ฝ่ายตุลาการมักเห็นว่าดุลพินิจของฝ่ายปกครองอยู่ในเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจได้เฉพาะผลของกฎหมายเท่านั้น

ตัวอย่าง ขอประกอบกิจการภัตตาคาร ขอตั้งโรงงาน แต่ถ้าเราดูเจตนาของฝ่ายนิติบัญญัติ เห็นได้ว่า อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องอยู่ในผลของกฎหมายอย่างเดียว อาจอยู่ในเงื่อนไขได้ด้วย เพราะฉะนั้นดุลพินิจของฝ่ายปกครองจึงอาจเกิดได้ทั้งสองส่วน แต่โดยหลักส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ในส่วนผล

³⁷ เพิ่งอ้าง, 49-52.

ของกฎหมาย ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในส่วนองค์ประกอบจึงเป็นเพียงข้อยกเว้น เช่นอำนาจประเมินผล การปรับใช้กฎหมายที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้าน หรือการปรับใช้ในรูปแบบของคณะกรรมการที่ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งขึ้นมา เพราะฉะนั้น ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยแล้ว ศาลจะก้าวล่วงมิได้ เพราะคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ (expert) เป็นคนที่ฝ่ายนิติบัญญัติไว้วางใจ นอกจากนั้น ดุลพินิจที่อยู่ในองค์ประกอบจะพบในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งขึ้นอัตราดอกเบี้ย ศาลจะเข้ามาตรวจสอบมิได้ในนิติกรรมทางปกครองบางอย่างแม้ไม่มีกฎหมายเขียนไว้ แต่ฝ่ายปกครองก็ทำได้ถ้าเป็นกรณีที่ทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน เช่น การที่รัฐให้เงินช่วยเหลือ ดังนั้นไม่มีกฎหมายเขียนว่าฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจอย่างไร กรณีนี้ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจโดยผูกพันตามหลักกฎหมายทั่วไป หรือกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น “หลักความเสมอภาค” หรือ “หลักความได้สัดส่วน” หรือที่เรียกกันว่า “หลักความสมควรแก่เหตุ” ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของ ฝ่ายปกครองยังต้องถูกควบคุมโดยอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไป

การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ แบ่งออกเป็น

1. ควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย
2. ควบคุมวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmässigkeitkontrolle) เป็นการควบคุมของศาล ในการกระทำของฝ่ายปกครองและเป็นการดูแลให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ถ้าหากอยู่ในกรอบไม่ว่าจะอยู่ตรงไหน ก็ถือว่าชอบแล้ว ศาลจะไม่เข้าไปควบคุม ซึ่งเราเรียกว่า “การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย” ตรงข้ามกับ “การตรวจสอบความชอบในเนื้อหาของวัตถุประสงค์ (Zweckmaessigkeitkontrolle)” ซึ่งถ้าไม่ใช่องค์กรศาลตรวจสอบ แต่เป็นผู้บังคับบัญชาที่ตรวจสอบได้ทั้งหมดและสามารถก้าวล่วงเข้าไปในดุลพินิจได้ด้วย เปรียบเสมือนว่า ถ้าสั่งให้เอาแก้วไว้ในห้องต่อมาเห็นว่าเกะกะก็ยังสามารถสั่งให้เอาไว้ที่มุมได้ เพราะฉะนั้น ผู้บังคับบัญชาสามารถเข้าไปเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาดุลพินิจได้ด้วย แต่องค์กรตรวจสอบที่ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา เช่น ตุลาการ ที่อยู่ในลักษณะถ่วงดุลอำนาจระหว่างนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ไม่ได้ทำให้ตุลาการมีลักษณะสูงขึ้นมาเป็นฝ่ายบริหารได้ แต่อยู่ในลักษณะเสมอภาคกัน เพื่อตรวจสอบให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกมา ศาลจึงไม่สามารถก้าวเข้ามาเป็นผู้บังคับบัญชาเปลี่ยนแปลงดุลพินิจเสียเองได้ ศาลคงมีแต่เพียงอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เพราะศาลเองมีฐานะเท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร

สรุปองค์การตุลาการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้เฉพาะ

1. ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย
2. จะตรวจสอบให้เป็นผลเสียต่อผู้ร้องมิได้ (Verbot reformatioin peius)³⁸

³⁸ เพิ่งอ้าง, 52-54.

2.5 แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

ในการกระทำทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจและกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยเหมาะสมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมักมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจหน้าที่โดยอำเภอใจอยู่บ่อย ๆ และเนื่องจากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ทันที ซึ่งอาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีระบบหรือกลไกการควบคุมและตรวจสอบการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสม และเป็นธรรม และเป็นการเยียวยาบรรเทาทุกข์แก่ผู้ตกอยู่ใต้คำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับผลกระทบ ในที่นี้จึงจะได้ศึกษาในแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ดังต่อไปนี้

2.5.1 ลักษณะและประเภทของการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

พิจารณาในแง่ขององค์กรซึ่งทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง สามารถแยกประเภทขององค์กรควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

(1) การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง คือ การควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองก่อนมีคำสั่งทางปกครอง หรือภายหลังมีคำสั่งทางปกครองแล้วแต่กรณี โดยกำหนดให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั่นเองได้มีโอกาสตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้น ๆ เองได้ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในลักษณะนี้ อาจจำแนกออกได้เป็น การควบคุมตรวจสอบโดยผู้มีอำนาจเหนือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

(2) การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

ระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง อาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรนิติบัญญัติ ได้แก่ การที่สมาชิกรัฐสภา มีสิทธิตั้งกระทู้ถามให้ฝ่ายบริหารตอบ เรียกว่าควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถามประการหนึ่ง และการที่สมาชิกรัฐสภา มีสิทธิเข้าชื่อร่วมกัน เพื่อเปิดอภิปรายลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหลังจากที่บริหารราชการแผ่นดินไปได้ขณะหนึ่ง เรียกว่า การควบคุมโดยการเปิดอภิปรายอีกประการหนึ่ง³⁹

การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึงองค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้น

³⁹ พรชัย เลื่อนฉวี, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2554) 173.

ภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง⁴⁰ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(3) การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาล ถือว่าเป็นวิธีการควบคุมที่ให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าระบบอื่น ๆ เนื่องจากศาลหรือองค์กรฝ่ายตุลาการ เป็นองค์กรที่เป็นอิสระ และไม่อยู่ใต้อิทธิพลทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมขององค์กรทางการเมือง ทั้งรัฐบาลและรัฐสภา หรือองค์กรฝ่ายปกครองใด ๆ และวิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นกระบวนการที่เปิดเผย สาธารณชนสามารถเข้าฟังการพิจารณาได้ รวมทั้งเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานเข้ามาสืบเพื่อสนับสนุน ข้ออ้างฝ่ายตนหรือเพื่อหักล้างข้ออ้างของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ จึงเป็นหลักประกันได้ว่า ศาลจะไม่ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจเพราะอยู่ในสายตาของสาธารณชนตลอดเวลา และคำพิพากษานั้นจะวางอยู่บนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้องอย่างแท้จริง⁴¹

สำหรับระบบศาลที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้นั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ ได้แก่ ระบบศาลเดี่ยว และระบบศาลคู่

ระบบศาลเดี่ยว คือ ระบบกระบวนการยุติธรรมที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง ด้วยเหตุผลที่ว่า บุคคลมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย และต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายเดียวกัน ไม่ว่าเอกชนหรือฝ่ายปกครอง ส่วนระบบศาลคู่ คือระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเป็นหลักเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเองเป็นเอกเทศต่างหากเป็นอิสระจากระบบศาลยุติธรรมโดยผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ

2.5.2 ลักษณะและประเภทของการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาโดยละเอียดเกี่ยวกับลักษณะและประเภทขององค์กรภายในฝ่ายปกครองซึ่งทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั่นเองได้มีโอกาสตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้น ๆ เองได้ ซึ่งอาจจำแนกองค์กรดังกล่าวออกได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบโดยผู้มีอำนาจเหนือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การควบคุมตรวจสอบโดยผู้มีอำนาจเหนือ

⁴⁰ นกตล เสงเจริญ, ‘องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ’ <www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=895> สืบค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2566.

⁴¹ ภูริชญา วัฒนรุ่ง, ‘การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง’ <<http://www.archanpoo.net>> สืบค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2566

การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยผู้มีอำนาจเหนือ อาจแยกผู้มีอำนาจเหนือ ออกเป็นผู้บังคับบัญชาและโดยผู้กำกับดูแล ซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่าย ปกครองรูปแบบหนึ่ง

อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่ รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวง อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สามารถกลับแก้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการ กระทำของผู้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตาม การ ใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่จะใช้ในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้

อำนาจควบคุมกำกับ คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กร ปกครองที่สูงกว่าเหนือองค์กร และเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้อง ผลประโยชน์ทั่วไป⁴²

ข้อที่แตกต่างกันระหว่างการควบคุมบังคับบัญชากับการกำกับดูแล ที่สำคัญมีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็น อำนาจทั่วไปที่เกิดจากการจัดระเบียบภายในหน่วยงาน หรือเป็นไปตามหลักการบังคับบัญชา จึงไม่จำเป็นต้องมี กฎหมายมาบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะอีก ส่วนอำนาจของผู้กำกับดูแลนั้น จะต้องมีการบัญญัติให้ อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ และผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

ประการที่สอง คือ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งใน เรื่องความชอบด้วยกฎหมาย (Legalite) และควบคุมได้ในเรื่องของความเหมาะสม (Opportunitie) แต่การ กำกับดูแลนั้น ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะควบคุมเฉพาะเรื่อง ความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยจะไม่ก้าวล่วง เข้าไปควบคุมเรื่อง ความเหมาะสมของการกระทำด้วย เพราะว่าเป็นหลักการและเหตุผลตามหลักการกระจาย อำนาจ (Decentralizaion) การเข้าไปควบคุมเรื่องความเหมาะสมจะกลายเป็นการทำลายความเป็นอิสระ (Autonomie) ขององค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นหรือขององค์การมหาชน⁴³

(2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการตรวจสอบการกระทำทางปกครองภายใน ฝ่ายปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่อาจแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้หมด สิ้นไป โดยบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะร้องขอให้หน่วยงานของฝ่ายปกครอง นั้นเอง ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น หรือหน่วยงานของฝ่ายปกครองนั้นในระดับสูงขึ้นไป ซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานทางปกครองที่ได้ออกคำสั่งทางปกครอง โดยการยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานดังกล่าว หรือองค์กรตามกฎหมายที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์โดยเฉพาะ เพื่อให้ดำเนินการพิจารณา ตรวจสอบ

⁴² บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 22) 78.

⁴³ ฐิติชญา วัฒนรุ่ง (เชิงอรรถ 41).

ทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งอาจจะนำไปสู่การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ในการนี้ฝ่ายปกครองสามารถที่จะพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย หรือปัญหาความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง

ระบบของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอาจแบ่งแยกได้เป็นหลายระบบ เช่น ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้แยกระบบอุทธรณ์ออกเป็น 3 ระบบ⁴⁴ คือ ระบบอุทธรณ์ปกติ ระบบอุทธรณ์บังคับ และระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ แต่ในที่นี้ขอแยกพิจารณาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นอุทธรณ์ไม่บังคับ และ อุทธรณ์บังคับ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ เป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่า หากคู่กรณีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน หากแต่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะที่เป็นทางเลือกให้คู่กรณีมีสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือจะนำคดีไปฟ้องร้องศาลได้โดยตรง ดังนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้ใช้ระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก ด้วยเหตุนี้จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

2. ระบบอุทธรณ์บังคับ เป็นระบบอุทธรณ์ที่บังคับให้คู่กรณีจะร้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล หากคู่กรณีไม่ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนศาลย่อมไม่อาจพิจารณาคดีดังกล่าวได้ การอุทธรณ์ในระบบบังคับจึงกลายเป็นเงื่อนไขในการรับเรื่องไว้พิจารณา ด้วยเหตุนี้เอง จึงถือว่าสถานะในทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์เป็นกฎหมายที่อยู่กึ่งกลางระหว่างกฎหมายสารະบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ กล่าวคือ การอุทธรณ์เป็นจุดเชื่อมระหว่างการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองและเป็นเงื่อนไขในการรับฟ้องคดีของศาลในขณะเดียวกัน⁴⁵

วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง อันเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง หลังจากที่ ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง และให้การเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ในด้านที่เกี่ยวกับประชาชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์จะเป็นมาตรการให้ความคุ้มครอง หรือเป็นหลักประกันสิทธิทางกฎหมายแก่ประชาชน เพื่อเยียวยาทุกข์ให้แก่บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง

2. ในด้านที่เกี่ยวกับฝ่ายปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจะมีผลทำให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสพิจารณาทบทวนการออกคำสั่งทางปกครองของตนว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ตลอดจนความเหมาะสมในการออกคำสั่งทางปกครอง หากพบข้อบกพร่องก็จะดำเนินการแก้ไข ให้ถูกต้อง ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับหลักในเรื่องหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง

⁴⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 22) 94

⁴⁵ เฟิงอ้าง, 94-95.

3. ในด้านที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม การจัดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนนั้น จะช่วยแบ่งเบาภาระของศาลที่มีอำนาจพิจารณาตีปกครอง โดยช่วยลดจำนวนของคดีหรือข้อพิพาททางปกครองที่จะขึ้นไปสู่ศาลให้น้อยลง ทั้งนี้ เนื่องจากข้อพิพาทในบางเรื่องอาจสามารถที่จะยุติลงได้ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองยังจะช่วยให้ข้อพิพาทที่จะขึ้นไปสู่การพิจารณาขององค์กรศาลมีประเด็นข้อพิพาทที่เด่นชัดขึ้น ทำให้เป็นการง่ายและสะดวกต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล⁴⁶

(3) การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถือได้ว่าเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองอีกรูปแบบหนึ่ง เพราะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรฝ่ายปกครอง หากแต่เป็นองค์กรที่มีความอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาท เหตุผลที่กำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรควบคุมและตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองมีเหตุผลที่สำคัญ ดังนี้

1. การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมักจะประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีความชำนาญในด้านนั้น ๆ ดังนั้น การตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเปรียบเสมือนการ

ตรวจสอบในทางข้อเท็จจริงจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งหากเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจะมีส่วนช่วยให้การพิจารณาของศาลมีความรวดเร็วขึ้น

2. การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบ ก่อนที่เรื่องดังกล่าวจะไปสู่การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก (ศาล) ซึ่งหากเรื่องใดคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็อาจวินิจฉัยแก้ไขให้ถูกต้องก่อนที่เรื่องจะไปสู่องค์กรศาล อันเป็นการแบ่งเบาภาระ ของศาลอีกด้านหนึ่ง

3. การให้มีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีกระบวนการที่ไม่มีแบบพิธี ดังนั้นการเข้าถึงของประชาชนจึงสะดวกไม่มีความยุ่งยาก รวมทั้งค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการไปฟ้องร้องยังองค์กรศาล การตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นการตรวจสอบในชั้นสุดท้ายก่อนที่ไปสู่องค์กรภายนอกที่มีกระบวนการเป็นแบบพิธี และมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าการตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท⁴⁷

ลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

1. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ด้วยเหตุที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับข้อพิพาทที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของตน การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลที่

⁴⁶ ฤทัย หงส์ศิริ, กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (สำนักพิมพ์จรัส การพิมพ์ 2541) 109.

⁴⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรธ 22) 123-124.

เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น ด้วยเหตุนี้เอง องค์กรที่จะมีอำนาจวินิจฉัยแล้วก่อให้เกิดผลผูกพันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย และด้วยเหตุนี้เอง เงื่อนไขเบื้องต้นของการเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” จึงต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย นอกเหนือจากเหตุผลของการวินิจฉัยข้อพิพาทก่อให้เกิดผลกระทบสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลแล้ว การที่จะทำให้ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบรรลุความมุ่งหมายได้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจำเป็นต้องมีอำนาจตามกฎหมายในการที่จะเรียกบุคคลหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้น ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อดำเนินภารกิจดังกล่าวได้⁴⁸ และกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น

2. องค์กรนั้นต้องมีความอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ในการพิจารณาว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” จะต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารนั้น ในประเด็นนี้จะต้องแยกพิจารณาระหว่างความเป็นอิสระในแง่ของ “องค์กร” กับความเป็นอิสระในแง่ของ “การทำหน้าที่วินิจฉัย” ความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาทนั้นเรียกร้อยเฉพาะความเป็นอิสระในแง่ของ “องค์กร” เท่านั้น กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องไม่ใช่องค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร แต่ในขณะที่ความเป็นอิสระในแง่ของการทำหน้าที่วินิจฉัยนั้นมีข้อเรียกร้องแตกต่างไปจากองค์กรตุลาการ หรือผู้พิพากษา องค์กรตุลาการนั้นเรียกร้อยความเป็นอิสระทั้งในแง่ของ “องค์กร” และในแง่ของ “การทำหน้าที่” ของผู้พิพากษาในการวินิจฉัยอรรถคดีด้วย ทั้งนี้ ได้มีการบัญญัติเรื่องหลักประกันความอิสระของผู้พิพากษาไว้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ความเป็นอิสระในแง่ของการทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทนั้น กรรมการที่อยู่ในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมิได้มีหลักประกันความอิสระเหมือนกรณีผู้พิพากษา⁴⁹

3. องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท กล่าวคือ องค์กรที่จะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” นั้น จะต้องเป็นองค์กรที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ลักษณะขององค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยแล้วยอมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น⁵⁰

4. องค์กรนั้นจะต้องมีวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาท ด้วยเหตุที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่วินิจฉัยก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทดังกล่าว องค์กรนั้นจะต้องมีวิธีพิจารณาเพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อผู้ที่จะถูกวินิจฉัยจากคณะกรรมการดังกล่าวว่าข้อพิพาทของตนได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง คณะกรรมการพิจารณาโดยการรับฟังเหตุผลของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย การวินิจฉัยของคณะกรรมการ

⁴⁸ เฟิงอ้าง, 124-125.

⁴⁹ เฟิงอ้าง, 126.

⁵⁰ เฟิงอ้าง, 127.

จะต้องมีการให้เหตุผล เป็นต้น นอกจากนี้วิธีพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องกำหนดเรื่ององค์ประชุมก็ดี หรือองค์มติก็ดี รวมทั้งการให้สิทธิกรณีในการคัดค้านกรรมการ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังกล่าวควรต้องปรากฏในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

การที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องมีวิธีพิจารณาในการที่จะวินิจฉัยข้อพิพาท จึงมีการเรียกองค์กรในลักษณะนี้ว่า “องค์กรกึ่งตุลาการ” เพราะมีลักษณะบางประการคล้ายกับองค์กรตุลาการ กล่าวคือ เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาท และเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เป็นไปตามวิธีพิจารณาที่ได้กำหนดไว้แล้ว เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณี แต่ที่แตกต่างไปจากองค์กรตุลาการคือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมิได้มีหลักประกันความอิสระเช่นเดียวกับตุลาการ เพียงแต่มีความเป็นอิสระในแง่ขององค์กรเท่านั้น⁵¹

⁵¹ เฟิงอ้าง, 130-131.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ในต่างประเทศกับประเทศไทย

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล ภาครัฐ วางแผนอัตรากำลัง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ รวมทั้ง ควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการบริหารงานบุคคลเพื่อรักษามาตรฐาน และสร้างความเป็นธรรม ตั้งแต่กระบวนการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการ ในบทนี้จึงได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของ หน่วยงานของรัฐในต่างประเทศกับประเทศไทย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ

เดิมประเทศไทยได้นำรูปแบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐจากต่างประเทศมาใช้ โดยตอนแรก (พ.ศ. 2471) ใช้ระบบของสหราชอาณาจักร ต่อมา (พ.ศ. 2518) ใช้ระบบของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น ในที่นี้ จึงจะ ศึกษาถึงวิวัฒนาการของการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐของสองประเทศนี้ และสภาพปัจจุบันขององค์กร กลาง ของประเทศต่าง ๆ เพื่อศึกษาถึงข้อดี ข้อเสีย และความเป็นไปได้ในการนำมาปรับปรุงการจัดตั้งองค์กร กลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของไทย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.1.1 สหราชอาณาจักร⁵²

1) รูปแบบที่ไม่มี ก.กลาง

ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 (ประมาณ พ.ศ. 2343 – 2397) “การบริหารทรัพยากรบุคคล ภาครัฐของสหราชอาณาจักรเป็น “ระบบอุปถัมภ์” (Patronage) ปราศจากการตรวจสอบและควบคุมใด ๆ ผลที่ตามมาคือ การแพร่ขยายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงและความไร้ประสิทธิภาพ” (William Robson, 1922, p.7, as cited in Richard A. Chapman, 2004, p.229) ในยุคนี้ไม่มี ก.กลาง แต่ละส่วนราชการมีอำนาจ บริหารทรัพยากรบุคคลของตนเอง ต่างคนต่างทำ ไม่มีมาตรฐาน การสรรหาบุคคลมาบรรจุแต่งตั้งเป็น ข้าราชการขึ้นกับความสัมพันธ์ส่วนตัวและความพึงพอใจของรัฐมนตรีและหัวหน้าส่วนราชการ ไม่ขึ้นอยู่กับ ความรู้ความสามารถของบุคคล การเลื่อนตำแหน่ง ไม่ได้พิจารณาจากผลงานหรือความรู้ความสามารถ ถ้า ข้าราชการผู้ใดไม่ได้ทำผิดวินัยหรือสร้างความไม่พึงพอใจให้กับรัฐมนตรีหรือหัวหน้าส่วนราชการเป็นการ ส่วนตัว ข้าราชการผู้นั้นก็จะรับราชการไปเรื่อย ๆ จนเกษียณ (Charles Trevelyan and Stafford Northcote, 1854, pp.3-8) ภายใต้ระบบนี้ ข้าราชการอาจได้รับประโยชน์จากรัฐมนตรีโดยการบรรจุและ

⁵² วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, ‘องค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐมีแต่คณะกรรมการเท่านั้นหรือ?’

แต่งตั้งลูกหลานของข้าราชการเป็นข้าราชการ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการโดยไม่มีข้อจำกัด (Richard A. Chapman, 2004, p.11) ในช่วงนี้ระบบอุปถัมภ์และการแทรกแซงทางการเมืองเป็นสาเหตุหลักของความไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลและประสิทธิภาพของระบบราชการ

2) รูปแบบคณะกรรมการอิสระ

เพื่อแก้ปัญหาาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดจากนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง ในปี ค.ศ. 1854 (พ.ศ. 2398) รัฐบาลจึงได้ปฏิรูประบบราชการตามข้อเสนอของ Charles Trevelyan และ Stafford Northcote (1854, pp.8-23) ที่ให้บริหารราชการโดยยึดระบบคุณธรรม โดย (ก) แบ่งแยกบทบาทระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ (ฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย ฝ่ายประจำเป็นผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ) (ข) สร้างระบบราชการให้เป็นหนึ่งเดียว (Unified Civil Service) โดยทุกส่วนราชการมีระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลเหมือนกัน (ค) ทำให้การรับราชการเป็นอาชีพที่มั่นคง (ง) จำแนกตำแหน่งออกเป็นชั้น (Class) โดยให้ความสำคัญกับชั้นบริหารจัดการ (Administrative Class) ที่ต้องการความรู้ทั่วไปมากกว่าความรู้เฉพาะ (จ) เปิดรับบุคคลเข้ามาในระดับแรกบรรจุ โดยการสอบแข่งขันแบบเปิดกว้าง (ฉ) เลื่อนตำแหน่งตามความรู้ความสามารถ และ (ช) มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) ที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อเป็น ก.กลาง ทำหน้าที่พิทักษ์และส่งเสริมระบบคุณธรรม CSC ที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (Impartial) ประกอบด้วยกรรมการทำงานเต็มเวลา จำนวน 3 คน ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการในทุกส่วนราชการ โดยการสอบแข่งขันแบบเปิดกว้าง (Open Competitive Examination) ที่วัดความรู้ทั่วไปสำหรับการทำหน้าที่บริหารจัดการ (Generalist Administrators) ตลอดจนออกใบรับรองคุณสมบัติ⁵³ (Certification) ของบุคคลและข้าราชการก่อนที่ผู้นั้นจะได้รับการบรรจุ เลื่อนตำแหน่ง และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนราชการตามหลักการของระบบคุณธรรม และเพื่อให้ CSC สามารถดำเนินการตามบทบาทผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมได้อย่างเต็มที่ CSC จึงเป็นอิสระ (independent) จากฝ่ายบริหาร ไม่มีใครสามารถสั่งให้ CSC มีมติไปในทางหนึ่งทางใด มติ CSC ถือเป็นที่สุด ฝ่ายบริหารไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ (Richard A. Chapman, 2004, p.86) พอถึงปี ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463) ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐของสหราชอาณาจักร ที่มี CSC เป็นเสาหลักในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็กลายเป็นที่ยอมรับทั้งในและนอกประเทศและกลายเป็นตัวแบบของระบบบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐทั้งในทวีปยุโรป ทวีปอเมริกา ทวีปอาฟริกา และทวีปเอเชีย (Richard A. Chapman, 2004, p.33) รวมทั้งไทยด้วย

3) รูปแบบส่วนราชการที่หัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงกับฝ่ายบริหาร ก.กลาง ในรูปแบบนี้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1968 (พ.ศ. 2511) ตามข้อเสนอในรายงานของลอร์ดฟูลตันที่ให้ยุบรวม CSC กับกองค่าตอบแทนและการบริหาร (Pay and Management Divisions) ของกระทรวงการคลัง มาจัดตั้งเป็น

⁵³ ใบรับรองว่าคุณคนดังกล่าวมีอายุ สุขภาพ บุคลิกภาพ สัญชาติ ตลอดจนความรู้ความสามารถตรงกับคุณสมบัติที่ต้องการสำหรับตำแหน่ง ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำที่มีสิทธิรับบำนาญต้องมีใบรับรองดังกล่าว (Richard A. Chapman, (2004) 66.

กรมการบริการราชการพลเรือน หรือ Civil Service Department – CSD (Richard A. Chapman, 2004, p.67) CSC กลายเป็นส่วนหนึ่งของ CSD โดยประธาน CSC เป็นเพียงรองอธิบดี CSD เท่านั้น (Richard A. Chapman, 2004, p.68)

สาเหตุของการยุบรวมนี้ก็เพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าในการสรรหาบุคคลมาบรรจุและแต่งตั้งความไม่คล่องตัวในการแข่งขันเพื่อสรรหาคนเก่ง การแปลกแยกกับส่วนราชการจน CSC ไม่รู้คุณสมบัติของบุคคลที่ส่วนราชการต้องการอย่างแท้จริง ความไม่ประสานกลมกลืนกันระหว่างการกำหนดอัตรากำลังของกระทรวงการคลัง การสรรหาของ CSC และการฝึกอบรมพัฒนาทางก้าวหน้าในอาชีพ (Career Development) ของส่วนราชการ ในรายงานฉบับนี้ ลอร์ดฟูลตันถึงกับระบุว่า ไม่มีความจำเป็นที่ให้ CSC เป็นอิสระอีกต่อไป เพราะสามารถใช้วิธีการอื่นในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (The Civil Service, 1968, pp.24-26) แม้ต่อมาจะมีการเปลี่ยนโฉม อีกหลายครั้ง ก.กลาง ก็ยังคงรูปแบบของหน่วยงานที่หัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงกับฝ่ายบริหาร ดังเห็นได้จากในสมัยนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher ที่ได้ปรับเปลี่ยน ก.กลาง 2 ครั้ง ครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) ได้ยุบ CSD และจัดตั้งสำนักงานการจัดการและการเจ้าหน้าที่ (Management and Personnel Office) ภายใต้สำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) เพื่อรับผิดชอบงานด้านการจัดองค์กร การบริหารงาน การบริหารคน ตลอดจนงานด้านนโยบาย การสรรหาและพัฒนาบุคลากร พร้อมกับโอนงานด้านอัตรากำลังและค่าตอบแทนกลับไปให้กระทรวงการคลัง และครั้งที่สอง ในปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) ได้จัดตั้ง Office of the Minister for the Civil Service ซึ่งขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่แทน MPO (Public Service Committee, Public Service, HL 55-I 1997-98, para 67; para 70)

4) ก.กลางผสมระหว่างคณะกรรมการอิสระและหน่วยงานขึ้นตรงกับฝ่ายบริหารปัจจุบัน

ปัจจุบัน สหราชอาณาจักรมี ก.กลาง 2 คณะ คณะแรกเป็นคณะกรรมการภายใต้ฝ่ายบริหารคือ คณะกรรมการบริหารราชการพลเรือน (Civil Service Board) ซึ่งมีเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretary and Head of the Civil Service) เป็นประธาน และปลัดกระทรวงเป็นกรรมการ รับผิดชอบเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาราชการพลเรือนในระยะยาวเพื่อการเป็นผู้นำทางยุทธศาสตร์ (<https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service-board/about>)

ส่วนการบริหารทรัพยากรบุคคลภายในส่วนราชการ เป็นอำนาจของส่วนราชการ ส่วนอีกคณะคือ CSC ซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร รับผิดชอบกำหนดหลักการการสรรหา (the Constitutional Reform and Governance Act, 2010, sec.11) ตามระบบคุณธรรม และการพิจารณาคำร้องทุกข์ ตามประมวลจริยธรรม (Civil Service Code) ในทางปฏิบัติ CSC จะให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสรรหาที่ส่วนราชการกำหนด โดยไม่พิจารณารับรองเป็นราย ๆ เหมือนในอดีต เพราะ CSC กำหนดบทบาทตัวเองว่าเป็นผู้พิทักษ์ “หลักการ” ของระบบคุณธรรม มิใช่ผู้พิทักษ์ “กระบวนการ”(http://civilservicecommission.independent.gov.uk/civil-service-recruitment-2/)

อนึ่ง บทบาทของ CSC ในปัจจุบันมีน้อยมากจนแม้แต่ OECD ก็ยังจัดให้สหราชอาณาจักรมีองค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลเพียงหนึ่งเดียว คือ คณะกรรมการบริหารราชการพลเรือน (OECD, 2005, p.168)

การเปลี่ยนแปลงนี้เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างบทบาท (Conflict of Roles) ของ “ผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล” กับ “ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม” และสอดคล้องกับพัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของสหราชอาณาจักร ที่ประชาชนมีความเข้าใจในการเมืองระบอบประชาธิปไตยสูง มีความต้องการบริการภาครัฐที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และทั่วถึง กลไกการตรวจสอบจากภาคประชาสังคมมีมาก สิทธิในการรับรู้ข่าวสารและวิพากษ์วิจารณ์มีกว้างขวาง รวมทั้งยังเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เริ่มมาตั้งแต่รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher จนถึงรัฐบาลปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป สหราชอาณาจักร มี ก.พ. (CSC) ที่เป็นอิสระจากรัฐบาลและข้าราชการ ทำหน้าที่ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในส่วนการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ นอกจากนี้ ในแต่ละส่วนราชการยังมีองค์คณะพิจารณาอุทธรณ์ (Civil Service Appeal Board ที่เป็นอิสระ ประกอบด้วย ประธาน 1 คน ผู้แทนส่วนราชการ 1 คน และผู้แทนสหภาพอีก 1 คน)⁵⁴ มีหัวหน้าข้าราชการพลเรือน (Head of Home Civil Service) ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลกลางของนายกรัฐมนตรี และมีสหภาพข้าราชการ (Trade Union) ทำหน้าที่เป็นผู้แทนข้าราชการ

5) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายของสหราชอาณาจักร ได้แก่ Constitutional Reform and Governance Act 2010⁵⁵พระราชบัญญัติการอภิบาลและปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ.2010 บัญญัติดังนี้

ส่วนที่ 1 บทที่ 1 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

มาตรา 2 การจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

(1) ให้มีหน่วยงานที่เรียกว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (“คณะกรรมการ”)

(2) คณะกรรมการมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการตามมาตรา 11

ถึงมาตรา 14

มาตรา 11 หลักการสรรหา

(1) คณะกรรมการต้องเผยแพร่หลักการชุดหนึ่งเพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของข้อกำหนดใน

มาตรา 10 (2)

(2) ก่อนเผยแพร่ชุดหลักการ (หรือการแก้ไขใด ๆ) คณะกรรมการต้องปรึกษา Minister for

the Civil Service

⁵⁴ United Kingdom Civil Service Management Code, Section 12.1

⁵⁵ Constitutional Reform and Governance Act 2010

(3) ในบทนี้ “หลักการสรรหา” หมายถึงชุดของหลักการที่เผยแพร่ตามมาตรานี้ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

(4) ข้าราชการต้องปฏิบัติตามหลักการสรรหา

มาตรา 12 การอนุมัติสำหรับการเลือกและการยกเว้น

(1) หลักการสรรหา อาจรวมถึงข้อกำหนด

(a) ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการ ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดในมาตรา 10 (2)

(b) ยกเว้นหลักการหรือข้อกำหนดนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมาตรา 10 (3) (c)

(2) คณะกรรมการอาจมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหา ซึ่งจำเป็นต้องได้รับอนุมัติตามข้อกำหนดในอนุมาตรา (1) (a)

(3) ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการที่จะตัดสินใจว่าจะมีส่วนร่วมอย่างไร

มาตรา 13 ขอร้องเรียนเกี่ยวกับการสรรหา

(1) อนุมาตรา (2) มีผลบังคับใช้หากบุคคลมีเหตุผลที่เชื่อได้ว่าการฝ่าฝืนข้อกำหนดในมาตรา 10 (2)

(2) บุคคลนั้นอาจร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้

(3) คณะกรรมการ

(a) อาจกำหนดขั้นตอนที่บุคคลต้องดำเนินการก่อนที่จะทำการร้องเรียน (และขั้นตอนเหล่านั้นจะต้องดำเนินการตามนั้น)

(b) ต้องกำหนดขั้นตอนการร้องเรียน การสอบสวน และการพิจารณาขอร้องเรียนของคณะกรรมการ

(c) หลังจากพิจารณาเรื่องร้องเรียนแล้ว อาจเสนอแนะว่าเรื่องควรแก้ไขอย่างไร

(4) เพื่อวัตถุประสงค์ในการสอบสวนหรือพิจารณาขอร้องเรียน ต้องให้ข้อมูลต่อไปนี้แก่คณะกรรมการตามที่สมควร

(a) หน่วยงานบริหารราชการ

(b) ผู้ร้องเรียน

มาตรา 14 การตรวจสอบโดยคณะกรรมการ

(1) คณะกรรมการต้องดำเนินการทบทวนนโยบายการสรรหาและแนวปฏิบัติใด ๆ ที่คิดว่าเป็น

(a) หลักการสรรหาโดยคำนึงถึงความยุติธรรมและเปิดเผย ตามข้อกำหนดในมาตรา 10

(2) และหลักการสรรหา และ

(b) ข้อกำหนดในมาตรา 10 (2) และหลักการสรรหาจะไม่ถูกบ่อนทำลายในทางใดทางหนึ่ง (นอกเหนือจากการไม่ปฏิบัติตาม)

(2) เพื่อจุดประสงค์นี้ หน่วยงานบริหารราชการพลเรือนต้องให้ข้อมูลใด ๆ ที่จำเป็นตามสมควรแก่คณะกรรมการ

มาตรา 17 ข้อตกลงสำหรับคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่เพิ่มเติม

(1) รัฐมนตรีกระทรวงข้าราชการพลเรือนและคณะกรรมการอาจตกลงให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ราชการนอกเหนือไปจากที่ได้กำหนดไว้ตามบทบัญญัติอื่นในหมวดนี้

(2) ให้คณะกรรมการทำหน้าที่เพิ่มเติมตามนั้น

(3) เพื่อวัตถุประสงค์ของหน้าที่เพิ่มเติม ข้าราชการพลเรือนต้องให้ข้อมูลใด ๆ ที่จำเป็นตามสมควรแก่คณะกรรมการ

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ส่วนที่ 1 คณะกรรมการ

มาตรา 1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

(1) คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อยเจ็ดคน

(2) ให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 2

(3) คนอื่นเป็นกรรมการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 3

มาตรา 2 การแต่งตั้งประธานกรรมการ

(1) มาตรานี้เกี่ยวกับการแต่งตั้งประธานกรรมการข้าราชการพลเรือน

(2) ประธานกรรมการจะได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระนางเจ้าฯ โดยการเสนอของ Minister

for the Civil Service

(3) การคัดเลือกบุคคลต้องอยู่บนพื้นฐานการแข่งขันที่เป็นธรรมและเปิดเผย

(4) ก่อนคัดเลือกบุคคล รัฐมนตรีต้องหารือ

(a) the First Ministers for Scotland and Wales และ

(b) ผู้นำฝ่ายค้านที่เกี่ยวข้อง (ดูย่อหน้าย่อย (8))

(5) วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการให้กำหนดโดย Minister for the Civil

Service

(6) วาระการดำรงตำแหน่งไม่เกินห้าปี

(7) บุคคลจะแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการมากกว่าหนึ่งครั้งไม่ได้

(8) ผู้นำฝ่ายค้านที่เกี่ยวข้องคือผู้นำที่มีคะแนนเสียงสูงสุดเป็นอันดับสองในการเลือกตั้งรัฐสภา

ทั่วไปครั้งก่อน

...

มาตรา 3 การแต่งตั้งกรรมการ

(1) มาตรานี้เกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการข้าราชการพลเรือน

(2) กรรมการจะได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระนางเจ้าฯ โดยการเสนอของ Minister for the

Civil Service

- (3) การคัดเลือกบุคคลต้องอยู่บนพื้นฐานการแข่งขันที่เป็นธรรมและเปิดเผย
- (4) บุคคลจะต้องไม่ถูกเลือกโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากประธานกรรมการ
- (5) วาระการดำรงตำแหน่งกรรมการให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด
- (6) วาระการดำรงตำแหน่งไม่เกินห้าปี
- (7) รัฐมนตรีต้องไม่วินิจฉัยตามอนุวรรค (5) โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากประธานกรรมการ
- (8) บุคคลจะแต่งตั้งเป็นกรรมการเกินหนึ่งครั้งไม่ได้
- (9) บุคคลจะเป็นประธานกรรมการและกรรมการในเวลาเดียวกันไม่ได้
- (10) แต่ถ้าตำแหน่งประธานกรรมการว่างลง รัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้กรรมการปฏิบัติหน้าที่แทนประธานกรรมการได้

...

- (13) ข้อกำหนดที่กำหนดภายใต้วรรคย่อย (5) อาจ
 - (a) กำหนดให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ หากบุคคลนั้นสิ้นสภาพราชการ
 - (b) จำกัดหน้าที่ที่บุคคลอาจดำเนินการในฐานะกรรมการ

มาตรา 9

- (1) คณะกรรมการอาจตั้งคณะกรรมการได้
- (2) คณะกรรมการอาจตั้งคณะอนุกรรมการได้
- (3) คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการอาจรวมถึงบุคคลที่ไม่ใช่คณะกรรมการ
- 6) มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในสหราชอาณาจักรกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหราชอาณาจักร คือ The Civil Service Management Code ได้ตราขึ้นตามบทบัญญัติใน Part 1 ของ The Constitutional Reform and Governance Act 2010 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนอยู่ภายใต้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) ซึ่งประมุขของรัฐจะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะกรรมการโดยตรงตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงราชการ (Minister for the Civil Service) The Constitutional Reform and Governance Act 2010 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่รับพิจารณา และตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดย The Civil Service Code และประมวลจริยธรรม (The Ethical Code) อันเป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนด และเงื่อนไขสำหรับข้าราชการทุกคน คณะกรรมการยังมีอำนาจทำการไต่สวนและวินิจฉัย

อุทธรณ์ใด ๆ ตามที่ The Civil Service Code กำหนด ซึ่งคณะกรรมการสามารถออกระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาได้เอง โดยในการสอบสวนหรือการพิจารณาอุทธรณ์คณะกรรมการมีอำนาจเรียกคู่กรณีในอุทธรณ์จัดเตรียมข้อมูล และให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมหรือให้คำแนะนำต่าง ๆ ได้

3.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

1) รูปแบบที่ไม่มี ก.กลาง

วิวัฒนาการของ ก.กลาง ของสหรัฐอเมริกาใกล้เคียงกับสหราชอาณาจักร กล่าวคือ ก่อนปี ค.ศ. 1883 (พ.ศ. 2426) การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐเป็นระบบอุปถัมภ์ ภายใต้หลักการ “ผู้ชนะกินเรียบ”

(To the victors belong the spoils) ซึ่งหมายความว่า “หลังการเลือกตั้ง พรรคที่ได้เสียงข้างมากสามารถบรรจุ และแต่งตั้งผู้สนับสนุนพรรคของตนในตำแหน่งทางการบริหารจัดการ (Administrative Jobs) ตั้งแต่ระดับล่างสุดจนถึงสูงสุด” (Owen E. Hughes, 2012, p.45)

ระบบอุปถัมภ์ในสหรัฐอเมริกาเริ่มมาตั้งแต่สมัยยังเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักร ต่อเนื่องมาถึงการประกาศเอกราช แพร์หลายในสมัยประธานาธิบดี Andrew Jackson (O. Glenn Stahl, 1983, p.36-37) และสิ้นสุดในสมัยประธานาธิบดี James Garfield ซึ่งถูกยิงตายในปี ค.ศ. 1881 (พ.ศ. 2424) โดยคนที่ผิดหวังจากคำมั่นสัญญาว่าจะได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการหลังการเลือกตั้ง (Owen E. Hughes, 2012, p.47) หลังการตายของประธานาธิบดี รัฐสภาได้ผ่านกฎหมาย Pendleton Act of 1883 เพื่อปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

2) รูปแบบคณะกรรมการอิสระ

เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองและส่งเสริมระบบคุณธรรม สหรัฐอเมริกาได้นำรูปแบบคณะกรรมการอิสระ (Civil Service Commission) ของสหราชอาณาจักรมาใช้ โดยจัดตั้งเป็นคณะกรรมการแบบสองพรรค (Bipartisan Commission) กล่าวคือ CSC ประกอบด้วย กรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ด้วยความเห็นชอบจากสภาสูง (Senate) จำนวน 3 คน กรรมการเกินกว่า 2 คน จะสังกัดพรรคเดียวกันไม่ได้ (the Pendleton Act, 1883, s.1)

CSC ในสหรัฐฯ ไม่ประสบความสำเร็จตามความคาดหวังเหมือนในสหราชอาณาจักร เนื่องจากการมีกรรมการจากสองพรรคไม่ได้ทำให้เกิดองค์คณะที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Bipartisanship does not assure nonpartisanship) กรรมการถูกมองว่าเป็นมือสมัครเล่น และการที่กรรมการมองตนเองเป็นองค์กรอิสระจากรัฐบาล เลยไม่ผูกพันกับความสำเร็จหรือล้มเหลวในงานของรัฐบาล และกลายเป็นอุปสรรคต่อการได้รับความร่วมมือร่วมใจ

จากหัวหน้าส่วนราชการ โดยสรุปในความเห็นของ O. Glenn Stahl ไม่มีประจักษ์พยานใด ๆ ที่บ่งชี้ว่า CSC เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับระบบคุณธรรม (1983, pp.202-203)

นอกจากปัญหาภายในระบบ CSC เองแล้ว บริบทที่เปลี่ยนไปก็ทำให้ ก.กลาง ในรูปแบบคณะกรรมการอิสระไม่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1939 (พ.ศ. 2482) อำนาจทางการบริหารตกเป็นของประธานาธิบดี หลังจากที่ เป็นของรัฐสภา (Congress) ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 และสลับไปมาระหว่างรัฐสภากับประธานาธิบดีในช่วงทศวรรษที่ 1930s (Charles H. Levine and others, 1990, p.224) ประกอบกับการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่การรวมศูนย์อำนาจที่ประธานาธิบดีกลายเป็นความจำเป็น ยิ่งไปกว่านั้น หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐฯ กลายเป็นอภิมหาอำนาจ เป็นตำรวจโลกเสรี ทำให้เกิดกระแสความ

ต้องการฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง ดังนั้น ก.กลาง แบบคณะกรรมการอิสระจึงไม่สอดคล้องกับบริบทดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ก็ดี เหตุอื้อฉาวทางการเมืองคดียอเวอเตอร์เกต (Watergate Scandal) ที่ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon) ใช้เจ้าหน้าที่ FBI, CIA และสรรพากร (Internal Revenue Service) เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการดักฟังคู่แข่งทางการเมืองจากพรรคเดโมแครต จนในที่สุดประธานาธิบดีนิกสันก็ต้องลาออกในปี ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2517) ก่อนที่จะ

ถูกสภาผู้แทนราษฎรลงมติปลดออก (Impeachment) ทำให้สังคมเห็นความจำเป็นที่ต้องมีคณะกรรมการอิสระอยู่ แต่ต้องอยู่โดยไม่ทำให้ฝ่ายบริหารอ่อนแอ

3) แบบผสมในรูปแบบที่เป็นอิสระและรูปแบบที่ขึ้นตรงกับฝ่ายบริหาร

ภายใต้บริบทดังกล่าวข้างต้น ประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) จึงได้ปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยยังคงหลักการการสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง แต่ยังคงมีระบบการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ ดังนั้น CSC จึงถูกยุบและแตกเป็นหน่วยงานใหม่ 3 หน่วย คือ (Civil Service Reform Act, 1978)

(1) สำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคล (Office of Personnel Management) ที่รับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐ โดยมีผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารสูงสุดขึ้นตรงกับประธานาธิบดี

(2) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board - MSPB) เป็นคณะกรรมการอิสระแบบสองพรรค (Bipartisan Committee) ที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร รับผิดชอบพิจารณาคำอุทธรณ์และร้องทุกข์ MSPB ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากสภาสูง (Senate) กรรมการเกินกว่า 2 คน จะสังกัดพรรคเดียวกันไม่ได้ และ

(3) องค์กรแรงงานสัมพันธ์ (Federal Labor Relations Authority) เป็นคณะกรรมการอิสระแบบสองพรรค (Bipartisan Committee) ที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร รับผิดชอบเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลกับข้าราชการในเรื่องสภาพการจ้าง FLRA มีองค์ประกอบและเงื่อนไขของกรรมการแบบเดียวกับ MSPB

กล่าวโดยสรุป สหรัฐอเมริกา มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board) ที่เป็นอิสระจากรัฐบาล ทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม มีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคล (Office of Personnel Management) ทำหน้าที่ผู้จัดการฝ่ายบุคคลกลางของประธานาธิบดีสหรัฐฯ และมีสภาพข้าราชการทำหน้าที่เป็นผู้แทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ Civil Service Reform Act 1978⁵⁶ พระราชบัญญัติปฏิรูประบบราชการ ค.ศ. 1978 บัญญัติ ดังนี้

สำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคล ส่วนที่ 201 หมวดที่ 11

⁵⁶ Civil Service Reform Act 1978

มาตรา 101 สำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นหน่วยงานอิสระในฝ่ายบริหาร โดยจะต้องมีตราประทับอย่างเป็นทางการ ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาจากศาล มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ใน District of Columbia และอาจมีสำนักงานส่วนภูมิภาคตามความเหมาะสม

มาตรา 1102 ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ

(a) มีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นหัวหน้าสำนักงาน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(b) มีรองผู้อำนวยการสำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา รองผู้อำนวยการจะทำหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการในระหว่างที่ผู้อำนวยการไม่อยู่หรือทุพพลภาพหรือเมื่อตำแหน่งผู้อำนวยการว่างลง

(c) ณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการ ห้ามมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานหรือตำแหน่งอื่นใดในรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา เว้นแต่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือตามคำสั่งของประธานาธิบดี ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการจะต้องไม่เสนอชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ (เว้นแต่ผู้ช่วยผู้อำนวยการ) ซึ่งต้องได้รับคำแนะนำและยินยอมจากวุฒิสภา

(d) ภายในสำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคลอาจมีผู้ช่วยผู้อำนวยการได้ไม่เกิน 5 คน ตามที่ผู้อำนวยการกำหนด ผู้ช่วยผู้อำนวยการแต่ละคนจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้อำนวยการ

มาตรา 1103 หน้าที่ของผู้อำนวยการ

(a) หน้าที่ต่อไปนี้เป็นของผู้อำนวยการสำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคล และจะต้องดำเนินการภายใต้มาตรา 1104

(1) การรักษาความถูกต้อง ความเสมอภาค และความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน

(2) การแต่งตั้งบุคคลเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน

(3) บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน และกำกับดูแลกิจการภายในของสำนักงาน

(4) กำกับการจัดทำคำขอจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายของสำนักงาน

(5) ดำเนินการ บริหารจัดการ และบังคับใช้

(a) ระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และ

(b) กิจการอื่น ๆ ของสำนักงาน

(6) ทบทวนการดำเนินงานภายใต้บทที่ 87

(7) ช่วยเหลือประธานาธิบดีตามที่ประธานาธิบดีอาจร้องขอในการจัดทำระเบียบข้าราชการพลเรือนตามที่ประธานาธิบดีกำหนด และให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีเกี่ยวกับการดำเนินการที่อาจนำไปใช้เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติราชการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบคุณธรรม และหลักการต่าง ๆ รวมทั้งเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการคัดเลือก การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย การปฏิบัติงาน เงินเดือน และระบบตำแหน่ง 69

(8) จัดทำหรือจัดให้มีการศึกษาวิจัยตามหมวด 47 เพื่อรับรองการปรับปรุงการบริหารงานบุคคล (b)

(1) ผู้อำนวยการจะเผยแพร่ประกาศทั่วไปใน Federal Register เกี่ยวกับกฎหรือข้อบังคับใด ๆ ที่เสนอโดยสำนักงาน และคำร้องดังกล่าวไม่ได้ใช้เฉพาะกับสำนักงานหรือเจ้าหน้าที่เท่านั้น ประกาศดังกล่าวจะรวมถึงเรื่องที่ต้องดำเนินการภายใต้มาตรา 553 (b) (1), (2) และ (3)

(2) ผู้อำนวยการจะต้องดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่า

(a) กฎหรือข้อบังคับใด ๆ ที่เสนอตามวรรค (1) ของส่วนย่อยนี้ใช้บังคับจะถูกประกาศในสำนักงานของหน่วยงานของรัฐบาลกลาง โดยเก็บรักษาสำเนาของกฎระเบียบด้านบุคลากรของรัฐบาลกลาง และ

(b) ในขอบเขตที่ผู้อำนวยการกำหนดว่าเหมาะสมและปฏิบัติได้ ตัวแทนพิเศษของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหรือข้อบังคับที่เสนอดังกล่าว และสาธารณชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียจะได้รับแจ้งเกี่ยวกับกฎหรือข้อบังคับที่เสนอดังกล่าว

(3) วรรค (1) และ (2) ของส่วนย่อยนี้จะไม่นำไปใช้กับกฎหรือข้อบังคับที่เสนอใด ๆ ซึ่งเป็นลักษณะชั่วคราวและจำเป็นต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วอันเป็นผลมาจากเหตุฉุกเฉิน

มาตรา 1104 การมอบอำนาจการบริหารงานบุคคล

a) ภายใต้มาตราย่อย (b) (3) ของส่วนนี้

(1) ประธานาธิบดีอาจมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลทั้งหมดหรือบางส่วน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการสอบแข่งขันให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคล และ

(2) ผู้อำนวยการอาจมอบหมายหน้าที่ทั้งหมดหรือบางส่วนที่เป็นของผู้อำนวยการรวมทั้งอำนาจในการสอบแข่งขัน (ยกเว้นการสอบแข่งขันสำหรับตุลาการศาลปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 3105) ให้แก่หัวหน้าหน่วยงานในฝ่ายบริหารและหน่วยงานอื่น ๆ ที่ว่าจ้างบุคคลในการดำเนินการสอบแข่งขันได้ เว้นแต่ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจในการดำเนินการสอบแข่งขันในตำแหน่งที่มีข้อกำหนดทั่วไปสำหรับหน่วยงานในรัฐบาลกลาง เว้นแต่ในกรณีพิเศษที่ต้องมีการมอบอำนาจดังกล่าวเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและประสิทธิภาพ และการมอบอำนาจดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้หลักการของระบบคุณธรรมลดลง

(b)

(1) สำนักงานต้องกำหนดมาตรฐานที่จะใช้กับการดำเนินงานของสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดภายใต้อำนาจที่ได้รับมอบอำนาจตามอนุมาตรา (a) ของมาตรานี้

(2) สำนักงานต้องจัดตั้งและคงไว้ซึ่งการกำกับดูแลเพื่อให้แน่ใจว่าการดำเนินงานภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายภายใต้อนุมาตรา (a) ของส่วนนี้เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรมและมาตรฐานที่กำหนดขึ้นตามวรรค (1) ของอนุมาตรานี้

(3) ไม่มีข้อความใดในอนุมาตรา (a) ของมาตรานี้ที่จะตีความว่ากระทบต่อความรับผิดชอบของผู้อำนวยการในการออกระเบียบและเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้าราชการพลเรือน

(c) หากสำนักงานพบว่าการกระทำใด ๆ ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายภายใต้มาตราย่อย (a) (2) ของส่วนนี้ ขัดต่อกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด ๆ หรือขัดต่อมาตรฐานใด ๆ ที่กำหนดขึ้นตามอนุมาตรา (b) (1) ของส่วนนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการแก้ไขตามที่สำนักงานอาจร้องขอสำหรับองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board : MSPB)

3.1.3 ประเทศญี่ปุ่น

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) ญี่ปุ่นนำรูปแบบคณะกรรมการอิสระที่สหรัฐฯ ใช้ในขณะนั้นมาใช้ National Personnel Authorities (NPA) เป็น ก.กลาง ของญี่ปุ่น ประกอบด้วย กรรมการประจำ 3 คน กรรมการต้องไม่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในระยะเวลา 5 ปี ก่อนวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และห้ามผู้พ้นตำแหน่งกรรมการกลับมาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ (ยกเว้นการบรรจุกลับเป็นข้าราชการใน NPA) อีกเป็นระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันพ้นตำแหน่งกรรมการ (National Public Service Act, 1947, chap.2)

ญี่ปุ่นมี องค์กรกลาง แบบคณะกรรมการอิสระ แต่ก็สามารถทำงานภายใต้บทบาทที่ขัดแย้งกันความสำเร็จนี้อาจมีสาเหตุจากการพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้เกิดความรู้สึกร่วมของคนทั้งประเทศที่ต้องรวมมือร่วมใจกัน ประกอบกับวัฒนธรรมการทำงานที่เน้น “กลุ่ม” มากกว่า “บุคคล” (ญี่ปุ่นไม่มีใบพรรณนาลักษณะงานของบุคคล มีแต่ของกองหรือสำนัก) การแต่งตั้งที่เน้นความอาวุโสและการยอมรับของคนในองค์กร ฯลฯ ดังนั้น แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี แต่งตั้งข้าราชการทุกระดับ (National Public Service Act 1947, Art.55) แต่ในทางปฏิบัติ ฝ่ายการเมืองจะแต่งตั้งบุคคลตามรายชื่อที่ได้รับการเสนอเป็นส่วนใหญ่ ญี่ปุ่นจึงไม่มีปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองและได้รับการจัดให้เป็นประเทศที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกสูงเป็นอันดับ 9 จาก 137 ประเทศ โดยมีการการเล่นพรรคเล่นพวกน้อยเป็นอันดับ 15 (WEF, 2017, pp.160-161)

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ National Public Service Act 1947 ⁵⁷(พ.ศ. 2490) พระราชบัญญัติบริการสาธารณะแห่งชาติ ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) บัญญัติ ดังนี้

หมวดที่ 2 หน่วยงานบริหารงานบุคคลกลาง

ข้อ 3 หน่วยงานบุคลากรแห่งชาติ (National Personnel Authorities (NPA))

(1) ให้จัดตั้งหน่วยงานบุคลากรแห่งชาติขึ้นภายใต้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานบุคลากรแห่งชาติ รายงานต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรฐานที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(2) หน่วยงานบุคลากรแห่งชาติจะมีอำนาจเกี่ยวกับการเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายที่ใช้บังคับ ตลอดจนค่าตอบแทนและเงื่อนไขการทำงานอื่น ๆ ตามกฎหมายที่ใช้บังคับ การจำแนกตำแหน่ง การตรวจสอบ แต่งตั้งและถอดถอน ค่าตอบแทน การฝึกอบรม การเปลี่ยนแปลงสถานะการ

⁵⁷ National Public Service Act 1947

จ้างงาน การลงโทษทางวินัย การประมวลผลข้อร้องเรียน การรักษจริยธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล การคุ้มครองสวัสดิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอื่นๆ

(3) ภายในขอบเขตที่หน่วยงานบุคลากรแห่งชาติได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการตามกฎหมาย การตัดสินใจและการจัดการของหน่วยงานบุคลากรแห่งชาติจะต้องได้รับการตรวจสอบโดยหน่วยงานบุคลากรแห่งชาติเท่านั้น

(4) บทบัญญัติในวรรคก่อนจะไม่กระทบกระเทือนสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลในเรื่องกฎหมายแต่อย่างใด

ข้อ 3-2 คณะกรรมการจริยธรรมราชการแห่งชาติ

(1) ให้จัดตั้งคณะกรรมการจริยธรรมราชการแห่งชาติขึ้นภายในหน่วยงานบุคลากรแห่งชาติ เพื่อให้เป็นไปตามการรักษาจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในวรรค 2 ของข้อก่อนหน้า

(2) นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการจริยธรรมราชการแห่งชาติให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจริยธรรมในการให้บริการสาธารณะแห่งชาติ (Act No. 129 of 1999)

ข้อ 4 เจ้าหน้าที่

(1) หน่วยงานบุคลากรแห่งชาติประกอบด้วยคณะกรรมการ 3 คน

(2) ให้กรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ

(3) หน่วยงานบุคลากรแห่งชาติจะแต่งตั้งเลขาธิการและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นอย่างเหมาะสมและเพียงพอเพื่อปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณ

(4) หน่วยงานบุคลากรแห่งชาติจะควบคุมโครงสร้างองค์กรภายในของตนเอง โดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 120 พ.ศ. 2491 มิให้ใช้บังคับกับหน่วยงานบุคลากรแห่งชาติ

ข้อ 5 กรรมการของหน่วยงานบุคลากรแห่งชาติ

(1) คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งกรรมการของหน่วยงานบุคคลแห่งชาติโดยความยินยอมของสภานิติบัญญัติทั้ง 2 แห่ง จากบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 35 ปีขึ้นไป ซึ่งมีคุณธรรมและความซื่อสัตย์สูงสุด มีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยและการบริหารที่มีประสิทธิภาพตามหลักคุณธรรม มีความรู้ และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอย่างกว้างขวาง

(2) การแต่งตั้งและการถอดถอนกรรมการจะต้องได้รับการรับรองจากพระมหากษัตริย์

(3) ห้ามมิให้บุคคลซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นกรรมการ

(i) บุคคลที่ล้มละลายและยังไม่ได้รับสิทธิคืน

(ii) บุคคลซึ่งต้องโทษหนักกว่าจำคุกหรือต้องโทษฐานก่ออาชญากรรมตามหมวด 4

(iii) บุคคลที่อยู่ภายใต้ข้อ 3 หรือข้อ 5 ของมาตรา 38

(4) ห้ามมิให้บุคคลใดได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ หากภายใน 5 ปีก่อนวันที่เสนอแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปรึกษาทางการเมือง หรือสมาชิกที่มีอิทธิพลทางการเมืองของพรรคการเมือง หรือผู้ที่อยู่ใน 5 ปีก่อนวันที่เสนอแต่งตั้งได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับจังหวัดตามกฎหมายของหน่วยงานบุคลากรแห่งชาติ

(5) ในการแต่งตั้งกรรมการ ห้ามมิให้บุคคล 2 คนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกัน หรือเป็นผู้สำเร็จการศึกษาจากภาควิชาเดียวกันในมหาวิทยาลัยเดียวกัน

ข้อ 6 การสาบานตนและวินัยในการปฏิบัติงาน

(1) หลังจากการแต่งตั้ง กรรมการจะต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะได้ลงนามในคำสาบานตนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อหน้าหัวหน้าผู้พิพากษาศาลฎีกาตามกฎหมายของหน่วยงานบุคลากรแห่งชาติ

(2) ให้นำความในมาตรา 7 หมวด 3 มาใช้บังคับแก่กรรมการโดยอนุโลม

ข้อ 7 วาระการดำรงตำแหน่ง

(1) กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการชุดเดิม

(2) กรรมการอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 12 ปีไม่ได้

(3) ห้ามมิให้บุคคลซึ่งเคยเป็นกรรมการ ดำรงตำแหน่งทางราชการอื่นนอกจากตำแหน่งในหน่วยงานบุคลากรแห่งชาติ เป็นเวลา 1 ปีหลังจากพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

ข้อ 8 การออกจากตำแหน่งของกรรมการและการให้ออก

(1) ข้าราชการจะถูกปลดออกจากตำแหน่งมิได้ เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(i) เมื่อเขา/เธอตกอยู่ภายใต้รายการใด ๆ ในวรรค 3 ของข้อ 5

(ii) เมื่อการเลิกจ้างของเขา/เธอได้รับการยืนยันโดยการฟ้องร้องต่อสาธารณชน การดำเนินการตามการฟ้องร้องที่สภายื่นฟ้อง

(iii) เมื่อดำรงตำแหน่งครบตามวาระและไม่ได้รับการแต่งตั้งอีกหรือเมื่อดำรงตำแหน่งต่อเนื่องเป็นกรรมการครบ 12 ปี

(2) เหตุแห่งการกล่าวโทษตามที่ระบุไว้ในข้อ 2 ของวรรคก่อน จะเป็นดังต่อไปนี้:

(i) เมื่อไม่สามารถปฏิบัติราชการได้เนื่องจากสภาวะจิตหรือความผิดปกติทางร่างกาย

(ii) เมื่อเขา/เธอละเมิดภาระหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความผิดในความผิดดังกล่าวจนทำให้ตนเองไม่เหมาะสมที่จะเป็นกรรมการ

(3) ในกรณีที่กรรมการตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปสังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน ให้ออกจากตำแหน่งทั้งหมด ยกเว้นคนเดียวที่ได้รับความยินยอมจากสภาทั้ง 2 แห่งโดยคณะรัฐมนตรี

(4) บทบัญญัติในวรรคก่อนจะไม่กระทบต่อตำแหน่งของกรรมการที่ยังไม่เปลี่ยนสถานะทางการเมืองในเรื่องสังกัดพรรค

3.1.4 ประเทศกลุ่ม OECD

ปัจจุบัน ก.กลาง ของประเทศกลุ่ม OECD มี 4 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ประเทศ
ไม่มีองค์กรกลางบริหาร ทรัพยากรบุคคลภาครัฐ	-	เบลเยียม และสวีเดน
คณะกรรมการอิสระ	National Personnel Authority	ญี่ปุ่น
หน่วยงานขึ้นตรงกับฝ่ายบริหาร	กระทรวงการคลัง	เดนมาร์ก ฟินแลนด์ โปรตุเกส และสเปน
	ส่วนราชการอื่น	ออสเตรเลีย ออสเตรีย ฝรั่งเศส เยอรมัน นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ และสาธารณรัฐ เกาหลี
	สำนักนายกรัฐมนตรี หรือ สำนักงานคณะรัฐมนตรี	สาธารณรัฐเชค เม็กซิโก และสาธารณรัฐสโลวัก
ผสม	คณะกรรมการอิสระ และ กระทรวงการคลัง	แคนาดา และไอร์แลนด์
	คณะกรรมการอิสระ และ ส่วนราชการอื่น	สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสิงคโปร์

แหล่งข้อมูล: ข้อมูลส่วนใหญ่จาก OECD (2005), Modernising Government: the Way Forward, p. 168
ยกเว้น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น และสิงคโปร์

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย

ก่อนปี พ.ศ. 2471 การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐของไทยยังไม่มีบรรทัดฐานให้ยึดถือปฏิบัติ ไม่มี ก.กลาง แต่ละส่วนราชการมีระเบียบหรือประเพณีการบรรจุ เลื่อน ย้าย โอน และแต่งตั้ง การรับเงินเดือน วินัย การลงโทษ และการออกจากราชการของตนเอง ดังปรากฏในพระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระดำรงราชานุภาพที่ทรงเรียบเรียงระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรับสั่ง ความตอนหนึ่งว่า (สำนักงาน ก.พ., 2536, น.22) “อีกประการหนึ่ง การปกครองภายในกระทรวงต่าง ๆ นั้น ไม่มีระเบียบแน่นอนเหมือนกันทุกกระทรวง เห็นว่าควรวางแบบให้

คล้ายกันและให้แน่นอนสำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไป เพื่อข้าราชการจะได้รับความยุติธรรมและมีสิทธิหรือหน้าที่ (duty) ต่อราชการเหมือนกันหมดเพื่อให้เกิดเป็นการสม่ำเสมอ ...”

พระองค์จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 โดยยึดหลัก 4 ประการ คือ 1) ให้ข้าราชการพลเรือนอยู่ในระเบียบเดียวกัน (Unified Service) 2) ให้เลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ 3) ให้ข้าราชการพลเรือนรับราชการเป็นอาชีพ และ 4) ให้ข้าราชการพลเรือนมีวินัย ดังปรากฏในพระราชปรารภในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ว่า “โดยที่มีพระราชประสงค์ จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการแสวงผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสละพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล”

แม้พระองค์จะนำแนวทางการปฏิรูประบบราชการพลเรือนของสหราชอาณาจักรมาใช้ แต่โดยที่ประเทศไทยในขณะนั้นอยู่ภายใต้การปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราช ดังนั้น ก. กลาง ในรูปแบบคณะกรรมการอิสระที่จะทำหน้าที่ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของพระองค์ จึงไม่เหมาะกับสังคมไทยในช่วงเวลาดังกล่าว พระองค์จึงทรงออกแบบ ก. กลาง ให้ทำหน้าที่ของคณะที่ปรึกษา โดยมีองค์ประกอบที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ดังเห็นได้จากรายงานการประชุมกรรมการกลางสำหรับรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ครั้งที่ 1 สำนักงาน ก.พ., น.239-241 “เมื่อนำที่ของกรรมการมีลักษณะเป็น 2 ประการ ดังนี้ คณะกรรมการนี้ ก็ควรประกอบขึ้นด้วยกรรมการเป็น 2 จำพวก คือ (1) จำพวกที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เช่น (ก) เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่รักษาราชการให้ดำเนินไปตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินแผ่นดิน (ข) เสนาบดีกระทรวงธรรมการ มีหน้าที่ในการสอบวิชาผู้ที่จะเข้ารับราชการพลเรือน แล กำกับการศึกษาของนักเรียนหลวงในเมืองต่างประเทศ (ค) เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ มีหน้าที่ดูแลความสุขทุกข์ของนักเรียนหลวงในเมืองต่างประเทศ แล เป็นเจ้าตำรา ในระเบียบข้าราชการของเมืองต่างประเทศ ศึกษา แล เทียบเคียงระเบียบนั้น ๆ เลือกสรรนำมาประกอบตำราที่จะดัดแปลงระเบียบข้าราชการพลเรือน น้อมเข้าหาแบบแผนที่ดียิ่งขึ้นเป็นลำดับ (2) กรรมการอีกจำพวกหนึ่ง คือ ผู้ที่มีได้มีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่นั้นควรเป็นกรรมการสามัญ ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมตั้งขึ้นสำหรับปรึกษา แล ปฏิบัติหน้าที่ที่กรรมการทั้งคณะพึงทำ...”

ในปี พ.ศ. 2471 “กรรมการรักษาพระราชบัญญัติ” จึงถือกำเนิดขึ้นเป็น ก. กลาง แรกของไทย ซึ่งไม่เหมือนใครและไม่มีใครเหมือน เพราะไม่เป็นคณะกรรมการอิสระ แต่เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา (ปรึกษา) ดังคำชี้แจงของพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ นายกรัฐมนตรี (ประธาน ก.ร.พ.) ที่มีต่อกรรมการความว่า “การที่จัดตั้งนี้ย่อมต่างกับ Civil Service Commission ของอังกฤษ โดยที่ข้าของเขากกรรมการ 3 คนนั้น เป็นผู้ชำนาญในวิชาบางอย่างซึ่งไม่ได้เป็นข้าราชการ เขาตั้งขึ้นจำเพาะสำหรับวางระเบียบการรับคนเข้าทำราชการ...” (สำนักงาน ก.พ., น.246)

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2471 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนรวมแล้ว 10 ฉบับ

สรุป

1 การมีอยู่ของ ก. กลาง สะท้อนพัฒนาการของค่านิยมทางการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในแต่ละยุคสมัยของแต่ละสังคม ก.กลาง มี 4 รูปแบบ คือ ไม่มี ก.กลาง คณะกรรมการที่อิสระและไม่อิสระจากฝ่ายบริหาร หน่วยงานที่หัวหน้าหน่วยงานขึ้นตรงกับฝ่ายบริหาร และแบบผสม

2 ก. กลาง จะทำหน้าที่ตามบทบาทหรือพันธกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็ต่อเมื่อรูปแบบการจัดตั้ง ก. กลาง สอดคล้องกับบทบาทหลักของ ก.กลาง นั้น ๆ อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขดังกล่าวแม้เป็นสิ่งจำเป็นแต่ไม่เพียงพอ บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จะต้องเอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.กลาง ตามบทบาทนั้น ๆ ด้วย

3 กรรมการรักษาพระราชบัญญัติ เป็น ก.กลาง คณะแรกของไทย แม้จะเป็นคณะกรรมการไม่อิสระ ที่ไม่เหมือนใครและไม่มีใครเหมือน แต่ก็สอดคล้องกับบทบาทของตนเองและบริบทของไทยในขณะนั้น แต่การคงรูปแบบเดิมไว้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เป็นความผิดพลาดและเป็นสาเหตุหนึ่งของความล้มเหลวของ ก.กลาง ทั้งในบทบาทของผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมและบทบาทของผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล

4 ปัจจุบัน ระบบราชการไทยเผชิญปัญหาที่ทับซ้อนกันหลายมิติในเวลาเดียวกัน ทั้งมิติของการเล่นพรรคเล่นพวก ฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่เป็นไปตามหลักการคุณธรรม มิติของการไม่มีประสิทธิภาพไม่มีประสิทธิผล ไม่ยืดหยุ่นคล่องตัว และไม่คุ้มค่า และมิติของการไม่ตอบสนองความต้องการทางการเมืองและสังคม จึงมีความจำเป็นต้องทบทวนบทบาทและรูปแบบของ ก.กลาง ในปัจจุบัน เพื่อขับเคลื่อนการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้เกิดความสมดุลในทุกมิติ ก.กลาง รูปแบบเดียวไม่อาจแก้ปัญหาที่ซับซ้อนและทับซ้อนดังกล่าวได้ จำเป็นต้องมี ก.กลาง ในรูปแบบที่หลากหลาย และมีหลาย ก.กลาง โดยแต่ละ ก.กลาง ต้องมีรูปแบบที่สอดคล้องกับบทบาทของตน ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยน ก.กลาง อย่างเดียวไม่เพียงพอ จำเป็นต้องปฏิรูประบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐของเราด้วย

3.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สำหรับประเทศไทยได้มีการแยกประเภทของข้าราชการออกเป็นหลายประเภท เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการในสังกัดส่วนราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งข้าราชการแต่ละประเภทต่างก็มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารบุคคลเป็นของตนเอง และมีองค์กรบริหารงานบุคคลของตนเองโดยเฉพาะ ดังนั้น องค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการในประเทศไทยจึงมีหลายองค์กร และมีหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลที่หลากหลายแตกต่างกันไป ตามบริบทที่เหมาะสมกับข้าราชการแต่ละประเภท ซึ่งในที่นี้ จะกล่าวถึงองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังจะกล่าวต่อไป

(1) องค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้มีการประกาศใช้เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คุมนายครู และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 โดยเฉพาะในมาตรา 54 ได้กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่ การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริการและจัดการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด⁵⁸ จึงสมควรกำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารและจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกันและโดยที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูไม่สอดคล้องกับหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา อีกทั้งปฏิรูประบบราชการสมควรยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และเพื่อให้เป็นเอกภาพทางด้านนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ขึ้นใช้บังคับ⁵⁹

การบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในประเทศไทยปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งมีองค์กรบริหารงานบุคคลดังต่อไปนี้

(1.1) คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วย

- 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ
- 2) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธานกรรมการ
- 3) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนแปดคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการ ก.ค.ศ. และเลขาธิการคุรุสภา
- 4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงทางด้านการศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย ด้านการ

⁵⁸ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, หมวด 7 ครู คุมนายครู และบุคลากรทางการศึกษา, มาตรา 54.

⁵⁹ หลักการและเหตุผลในการยกร่างพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 23 ธันวาคม 2547 เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ 79 ก.

บริหารการจัดการภาครัฐ ด้านการบริหารองค์กร ด้านการศึกษาพิเศษ ด้านการบริหารธุรกิจ หรือด้าน เศรษฐศาสตร์ ด้านการผลิตและพัฒนาคู และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือด้านการบริหารจัดการความรู้ หรือด้านการวิจัยและประเมินผล ด้านละหนึ่งคน

5) กรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยผู้แทนผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ฝ่ายละหนึ่งคน ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานการศึกษา ตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ฝ่ายละหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการครูจำนวนห้าคน โดยให้เลือกจากข้าราชการครูในสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา จำนวนสามคน ข้าราชการครูสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา จำนวนหนึ่งคน และข้าราชการ ครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมจำนวนหนึ่งคน และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่น สังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาฝ่ายละหนึ่งคน

ให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นเลขานุการและให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน⁶⁰

ต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่16/2560 เรื่องการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม 2560 ปรับปรุงองค์ประกอบองค์กร กลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ ก.ค.ศ. ตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วย

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ
2. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และเลขาธิการคุรุสภา
3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการศึกษา และด้าน กฎหมาย ด้านละหนึ่งคน

โดยให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. แต่งตั้ง ข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

⁶⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 7.

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการผลิตและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้
2. กำหนดนโยบาย วางแผน และกำหนดเกณฑ์อัตรากำลังของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งให้ความเห็นชอบจำนวนและอัตราตำแหน่งของหน่วยงานการศึกษา
3. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในกรณีที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมาก หรือการจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังไม่เหมาะสม เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสม
4. ออกกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎ ก.ค.ศ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้
5. พิจารณาวินิจฉัยตีความปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้วให้หน่วยงานการศึกษาปฏิบัติตามนั้น
6. พัฒนาหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
7. กำหนดวิธีการและเงื่อนไขการจ้างเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษา รวมทั้งกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน
8. ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ และการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
9. ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่นแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
10. พิจารณาตั้ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และคณะอนุกรรมการอื่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย
11. ส่งเสริม สนับสนุน ประสานงาน ให้คำปรึกษา แนะนำและชี้แจงด้านการบริหารงานบุคคลแก่หน่วยงานการศึกษา
12. กำหนดมาตรฐาน พิจารณา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
13. กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล ตรวจสอบและปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยงานการศึกษา ให้ผู้แทนของหน่วยงานการศึกษา ข้าราชการ หรือบุคคลใด มาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มี

อำนาจอกระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งให้ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา ข้าราชการหรือบุคคลใดรายงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปยัง ก.ค.ศ.

14. ในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติการโดยไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม หรือปฏิบัติการโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมาย กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติตามนั้น

15. พิจารณารับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือคุณวุฒิอย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่ควรได้รับ

16. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในเรื่องการปฏิบัติการต่างๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

17. พิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติและแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิด และควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

18. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่น⁶¹

(2) คณะอนุกรรมการวิสามัญข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ก.ค.ศ. มีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ” เพื่อทำการใด ๆ แทน ก.ค.ศ. หรือทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการอื่นที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ได้

ทั้งนี้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่16/2560 เรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม 2560 กำหนดให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจแต่งตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ เพื่อทำการใด ๆ แทน ก.ค.ศ. ดังต่อไปนี้⁶²

1. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์
2. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและออกจากราชการ
3. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

นอกจาก อ.ก.ค.ศ. วิสามัญทั้ง 3 คณะดังกล่าวแล้ว ก.ค.ศ. อาจแต่งตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญอื่น เพื่อทำการใด ๆ แทน ก.ค.ศ. หรือทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการอื่นที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วย

⁶¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 19.

⁶² คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่16/2560 เรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม 2560, มาตรา 19.

ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ ทั้งนี้ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ แต่ละคณะมีจำนวนไม่เกินสิบห้าคน ประกอบด้วย

1. ประธานอนุกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งจากกรรมการใน ก.ค.ศ. เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นอาจแต่งตั้งจากบุคคลอื่นที่ไม่เป็นกรรมการใน ก.ค.ศ. เป็นประธานกรรมการก็ได้

2. อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินสิบเอ็ดคนที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย และด้านอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญคณะนั้น

3. อนุกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน สองคน

ให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และอาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ.จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ปัจจุบัน ก.ค.ศ. ได้ตั้ง อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเพื่อทำการแทน ก.ค.ศ.ขึ้นมาจำนวนทั้งสิ้น 11 คณะ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณากลับกรอง ให้ความเห็นชอบ หรือมีมติตัดสินในบางกรณี ที่ ก.ค.ศ.ให้อำนาจดังต่อไปนี้

1. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการกำกับติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคล
2. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับวิญญูฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
3. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
4. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายและระบบบริหารงานบุคคล
5. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. (2)
6. อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
7. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้
8. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
9. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์ ร้องเรียน ขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
10. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์
11. อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและออกจากราชการ

(3) คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา

นอกจาก ก.ค.ศ. แล้ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ยังได้กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา” โดยออกนามเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ ทำหน้าที่เป็น

องค์การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ลงวันที่ 21 มีนาคม 2559 ให้ยุบเลิก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ กศจ. ของจังหวัดนั้น ๆ ตามคำสั่งนี้ จากนั้นได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน 2560 ยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ลงวันที่ 21 มีนาคม 2559 และกำหนด ให้แต่ละจังหวัดมี คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กศจ.” ประกอบด้วย

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(2) ศึกษาธิการภาคในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เป็นรองประธานกรรมการ

(3) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นกรรมการ

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินหกคน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการขับเคลื่อนตามข้อ 2 โดยอย่างน้อยต้องมีผู้แทนองค์กรภาคเอกชน ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ และผู้แทนภาคประชาชน ด้านละหนึ่งคน

(5) ศึกษาธิการจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

(6) รองศึกษาธิการจังหวัด เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กศจ. อาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้

กศจ. มีอำนาจหน้าที่ในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

(2) กำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางการจัดการศึกษา และการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา ทุกระดับและทุกประเภท ประสานและส่งเสริมการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย

(3) พิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษา

(4) พิจารณาและให้ความเห็นชอบกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานและตัวชี้วัดในการดำเนินงานในลักษณะตัวชี้วัดร่วมของส่วนราชการหรือหน่วยงาน และสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

(5) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนตามข้อ 2

(6) กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือหน่วยงาน และสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

(7) วางแผนการจัดการศึกษาและพิจารณาเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษา

(8) เสนอคณะกรรมการขับเคลื่อนตามข้อ 2 เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด ตามข้อ 9

(9) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานตามความจำเป็นเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงาน ของ กศจ. ซึ่งอย่างน้อยต้องมีคณะอนุกรรมการบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์ และ คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับ การพัฒนาการศึกษา โดยให้นำองค์ประกอบของ อกศจ. มาใช้บังคับโดยอนุโลม...

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่คณะกรรมการขับเคลื่อนตามข้อ 2 มอบหมาย

นอกจากนี้ ให้อำนาจ กศจ. เสนอคณะกรรมการขับเคลื่อน เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อกศจ.” เพื่อช่วยเหลือหรือกลั่นกรองงานให้แก่ กศจ. เกี่ยวกับการบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การดำเนินการทางวินัย การกำหนดวิทยฐานะ หรือการกำหนดลสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ อกศจ. ประกอบด้วย

(1) กรรมการใน กศจ. จำนวนหนึ่งคน เป็นประธานอนุกรรมการ

(2) กรรมการใน กศจ. จำนวนสองคน เป็นอนุกรรมการ

(3) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้อำนวยการสถานศึกษาในจังหวัด จำนวนสองคนเป็นอนุกรรมการ

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีได้เป็นกรรมการใน กศจ. จำนวนไม่เกินสามคน เป็นอนุกรรมการ

(5) ศึกษาธิการจังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีมีความจำเป็น กศจ. อาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน พุทธศักราช 2560

พ.ศ. 2565 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2565 มาตรา 3 ให้ยกเลิกอำนาจของ ก.ศ.จ.ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามนัยข้อ 8 (1) แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังกล่าว และมาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ” และ คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ” สำหรับแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณี ตามพระราชบัญญัตินี้ จำนวน องค์ประกอบ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มา คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุม ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่งองค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ในแต่ละเขตพื้นที่ต้องกำหนดให้มีผู้แทน กศจ. อย่างน้อย หนึ่งคน และนายอำเภอหรือผู้แทนอย่างน้อยหนึ่งคน สำหรับกรุงเทพมหานคร ให้มีผู้อำนวยการเขต หรือผู้แทน อย่างน้อยหนึ่งคน ร่วมเป็นองค์ประกอบด้วย บรรดาอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดไว้ ให้ ก.ค.ศ. ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา

โดย ก.ค.ศ. ได้กำหนด ให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย

1. ประธานอนุกรรมการ
2. อนุกรรมการผู้แทนจำนวนสามคน ได้แก่ ผู้แทน กศจ. จำนวนหนึ่งคน นายอำเภอหรือผู้แทนจำนวนหนึ่งคน และผู้แทน ก.ค.ศ. จำนวนหนึ่งคน

สำหรับกรุงเทพมหานคร อนุกรรมการผู้แทนจำนวนสามคน ได้แก่ ผู้แทน กศจ. จำนวนหนึ่งคน ผู้อำนวยการเขตหรือผู้แทนจำนวนหนึ่งคน และผู้แทน ก.ค.ศ. จำนวนหนึ่งคน

3. อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ด้านการบริหารงานบุคคลจำนวนหนึ่งคน ด้านกฎหมายจำนวนหนึ่งคน ด้านการศึกษาหรือด้านอื่น ที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลจำนวนหนึ่งคน

4. อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจำนวนสามคน ได้แก่ ครูจำนวนหนึ่งคน ผู้บริหารสถานศึกษาจำนวนหนึ่งคน และบุคลากรทางการศึกษาอื่นจำนวนหนึ่งคน

5. อนุกรรมการและเลขานุการจำนวนหนึ่งคน คือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่ง

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้น จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. พิจารณากำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งการกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่งและเกี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับนโยบาย การบริหารงานบุคคล ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

3. ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

4. พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

5. ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ การปกป้องคุ้มครองระบบคุณธรรม การจัดสวัสดิการ และการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา

6. กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

7. จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

8. จัดทำรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาเพื่อเสนอ ก.ค.ศ.

9. พิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษา

10. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

(4) คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ ก.ค.ศ. ตั้งประจำส่วนราชการที่ไม่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา

ในส่วนราชการอื่นนอกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการนั้น ทั้งนี้ การตั้ง การพ้นจากตำแหน่งและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด⁶³

ปัจจุบัน อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งประจำส่วนราชการ มีทั้งสิ้น 4 คณะ ได้แก่

1. อ.ก.ค.ศ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
2. อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

⁶³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 25.

3. อ.ก.ค.ศ. สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ

4 อ.ก.ค.ศ. กรมส่งเสริมการเรียนรู้

(5) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ) มีเลขาธิการ ก.ค.ศ มีฐานะเป็นอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบริหารราชการ และมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ค.ศ.

2. วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและการจัดระบบบริหารราชการในหน่วยงานการศึกษา

3. ศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับมาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

4. พัฒนาระบบข้อมูล และจัดทำแผนกำลังคนสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

5. ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะนโยบาย ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

6. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และบริหารเงินทุน ตลอดจนสวัสดิการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

7. กำกับ ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ของหน่วยงานการศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา

8. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเสนอ ก.ค.ศ.

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย หรือตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย⁶⁴

(6) คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน 2560 ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ประกอบด้วย

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ

(2) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการ

(3) เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นกรรมการ

(4) เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เป็นกรรมการ

(5) เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นกรรมการ

(6) เลขาธิการสภาการศึกษา เป็นกรรมการ

⁶⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 20.

(7) ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ

(8) ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ

(9) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการขับเคลื่อน มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดทิศทางการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด

(2) โอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้ และเงินงบประมาณของส่วนราชการใดในกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นของส่วนราชการอื่นในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามบัญชีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศกำหนด รวมทั้งพิจารณาการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด

(3) วางแผนงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด

(4) เกลี้ยอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เงินงบประมาณและทรัพย์สินของส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการได้ทั้งกระทรวงโดยต้องไม่เพิ่มอัตรากำลังคนและเงินงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปการศึกษาและการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค

...

(5) แต่งตั้ง โอน หรือย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด ทั้งนี้ ตามประเภท หรือระดับตำแหน่งที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกำหนด

...

(6) สั่งให้ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด หยุดการปฏิบัติหน้าที่หรือให้พ้นจากตำแหน่ง

...

(7) แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตามข้อ 9

(8) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น

(9) เชิญข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาสอบถามข้อเท็จจริง รวมทั้งเรียกเอกสารจากหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) การบรรจุและแต่งตั้ง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 53⁶⁵ บัญญัติเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา ไว้ตาม (2) ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติ ก.ค.ศ. และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน พุทธศักราช 2560 พ.ศ. 2565 มาตรา 7 กำหนดให้ยกเลิกความในข้อ 13 ของคำสั่งหัวหน้าคสช. ฯ โดยกำหนดเกี่ยวกับผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มาตรา 53 (3) และ (4) ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งสำหรับการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

(3) การรายงานการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 104⁶⁶ ซึ่งเป็นบัญญัติเกี่ยวกับการรายงานการดำเนินการทางวินัย กรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ใดแล้วให้ดำเนินการดังนี้

(3.1) การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการ ทางวินัยแล้วให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานแล้วเห็นว่าการยุติเรื่อง การงดโทษ หรือการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้มีอำนาจสั่งงดโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มสถานโทษ เปลี่ยนแปลง และแก้ไขข้อความในคำสั่งเดิม หรือดำเนินการอย่างใดเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความจริงและความยุติธรรมได้ตามควรแก่กรณี และหากเห็นว่ากรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้หรือหากเห็นว่า เป็นกรณีที่ไม้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ก็ให้แจ้งหรือรายงานไปยังผู้บังคับบัญชา ที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป เมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้เสนอหรือรายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการพิจารณา แต่ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการซึ่งได้รับรายงานมีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาต่อไป

⁶⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. มาตรา 53.

⁶⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. มาตรา 104.

(3.2) การรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา ตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ค.ศ. พิจารณาลำดับ”

สำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นไป และมีใช้การดำเนินการตามมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้รายงาน ก.ค.ศ. พิจารณา

3.2.2 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁶⁷ มาตรา 76 วรรคสอง บัญญัติให้รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรา 258⁶⁸ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ ๆ โดยต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐ แต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน และให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคลมีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้ในดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ได้กำหนดให้ มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้งานเกิดความคล่องตัวโดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และในด้านการศึกษาให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับ ความสามารถและประสิทธิภาพ

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 76.

⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 258.

ในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู และปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัด และปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวโดยสอดคล้องกัน ทั้งในระดับชาติ และระดับพื้นที่

(2) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542⁶⁹ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษา กำหนดให้การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐ และระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดขอบเขตอำนาจส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ จัดระบบบริหารราชการในระดับต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีลักษณะและวิธีปฏิบัติงาน ตลอดจนทั้งระบบบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการปฏิบัติราชการในกระทรวงอื่น ๆ ในระบบราชการปัจจุบัน ให้มีเอกภาพ สามารถดำเนินการให้เป็นไป

ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และนโยบายที่ รัฐมนตรีกำหนดได้ โดยกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

กระทรวงศึกษาธิการ จัดระเบียบราชการ⁷⁰ ดังนี้

- 1) ระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง
- 2) ระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา
- 3) ระเบียบบริหารราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล

แต่ไม่รวมถึงการจัดการศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่นที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

1. ส่วนกลาง จัดระเบียบบริหารราชการ⁷¹ ดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) ส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

⁶⁹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 54.

⁷⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546.มาตรา 6.

⁷¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546.มาตรา 9.

สำหรับการแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ ให้มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ⁷² ดังนี้

- (1) สำนักงานรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- (4) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (5) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

ส่วนราชการตาม (2) (3) (4) และ (5) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

2. เขตพื้นที่การศึกษา จัดระเบียบบริหารราชการ ดังนี้

การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำของสภาการศึกษามีอำนาจประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์การจัดการศึกษาหรือมีเหตุผลความจำเป็นอย่างอื่น ตามสภาพการจัดการศึกษาบางประเภท คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาจประกาศกำหนดให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานของเขตพื้นที่การศึกษาใดสามารถขยายการบริการออกไปในเขตพื้นที่ การศึกษาอื่นก็ได้ โดยจัดระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษา⁷³ ดังนี้

- (1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- (2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้จัดทำเป็นประกาศกระทรวงและให้ระบุอำนาจ หน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในประกาศกระทรวง ทั้งนี้ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการศึกษาขั้น พื้นฐาน การแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษา และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา กำหนด สำหรับการแบ่งส่วนราชการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน กฎกระทรวง และในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มี อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริม และ สนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและ สนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และ

⁷² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546.มาตรา 10.

⁷³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546.มาตรา 33.

สถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา และ ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ข้างต้น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา⁷⁴ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษาและพัฒนาสาระของหลักสูตร การศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน

(2) อำนาจหน้าที่ในการพัฒนางานด้านวิชาการและจัดให้มีระบบประกันคุณภาพ ภายใน สถานศึกษาร่วมกับสถานศึกษา

(3) รับผิดชอบในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาของสถานศึกษาและ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการ ปฏิบัติราชการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ใน กรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจ หน้าที่ของผู้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ไว้เป็นการเฉพาะการใช้อำนาจและการปฏิบัติ หน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติแนวทางและแผนการ ปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จะให้มีรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจาก ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อช่วยปฏิบัติราชการก็ได้

3.2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทอื่นในประเทศไทย

(1) องค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” และมีคณะอนุกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.สามัญ” เพื่อเป็นองค์กรบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่าง ๆ⁷⁵ ดังนี้

1) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กระทรวง” โดยออกนามกระทรวง

2) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กรม” โดยออกนามกรม

3) คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. จังหวัด” โดยออกนามจังหวัด

4) คณะอนุกรรมการสามัญประจำส่วนราชการอื่นนอกจากส่วนราชการตาม (1) (2) และ (3)

⁷⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546.มาตรา 37.

⁷⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.มาตรา 6.

การเรียกชื่อ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. ตาม (4) ให้เป็นไปตามที่กำหนด
ในกฎ ก.พ.

(1) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วย

- 1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน
- 2) ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และเลขาธิการ

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

3) กรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหาร
ทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมายซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถ
มาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อย
กว่าห้าคน แต่ไม่เกินเจ็ดคน

4) เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ.

ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁷⁶

1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การ
บริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในด้านมาตรฐานค่าตอบแทน การบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล รวมถึง
ตลอดทั้งการวางแผนกำลังคนและด้านอื่น ๆ เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

2) รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม
ค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการฝ่ายพลเรือนให้เหมาะสม

3) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล
ของข้าราชการพลเรือน เพื่อส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

4) ให้ความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังของส่วนราชการ

5) ออกกฎ ก.พ. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตาม
พระราชบัญญัตินี้ รวมถึงตลอดทั้งการให้คำแนะนำหรือวางแนวทางในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ
ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

6) ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ รวมถึง
ตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีที่เป็นปัญหา มติของ ก.พ. ตามข้อนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก
คณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

7) กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของ
ข้าราชการพลเรือนในกระทรวงและกรม เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารทรัพยากร
บุคคล รวมทั้งตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีนี้ ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและ
หลักฐานจากส่วนราชการ หรือให้ผู้แทนส่วนราชการ ข้าราชการหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มี

⁷⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.มาตรา 8.

อำนาจอกระเปียบให้กระทรวง และกรมรายงานเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปยัง ก.พ.

8) กำหนดนโยบายและอกระเปียบเกี่ยวกับทุนเล่าเรียนหลวงและทุนของรัฐบาลให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตลอดจนจัดสรรผู้รับทุนที่สำเร็จการศึกษาแล้วเข้ารับราชการในกระทรวงและกรมหรือหน่วยงานของรัฐ

9) ออกข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดการการศึกษาและควบคุมดูแลและทำให้ความช่วยเหลือบุคลากรภาครัฐ นักเรียนทุนเล่าเรียนหลวง นักเรียนทุนของรัฐบาล และนักเรียนทุนส่วนตัวที่อยู่ในความดูแลของ ก.พ. ตลอดจนการเก็บเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการการศึกษา ทั้งนี้ ให้ถือว่าเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการการศึกษาเป็นเงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์ ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

10) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อรับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญาประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือน และการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน รวมทั้งระดับตำแหน่งและประเภทตำแหน่งสำหรับคุณวุฒิดังกล่าว

11) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

12) พิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติและแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิด และการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน

13) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นการออกกฎ ก.พ. ตาม (5) ในกรณีที่เห็นสมควร ให้สำนักงาน ก.พ. หรือกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของ ก.พ. ด้วย

โดย ก.พ. มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. วิสามัญ” เพื่อทำการใด ๆ แทนได้ ทั้งนี้ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้ง อ.ก.พ. วิสามัญ รวมตลอดทั้งวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.⁷⁷

คณะอนุกรรมการสามัญ

คณะอนุกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.สามัญ” เพื่อเป็นองค์การบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่าง ๆ⁷⁸ ดังนี้

1) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กระทรวง” โดยออกนามกระทรวง

2) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กรม” โดยออกนามกรม

⁷⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.มาตรา 12.

⁷⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.มาตรา 14.

3) คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. จังหวัด” โดยออกนามจังหวัด

4) คณะอนุกรรมการสามัญประจำส่วนราชการอื่นนอกจากส่วนราชการตาม (1) (2) และ (3)

การเรียกชื่อ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. ตาม (4) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

(2) อ.ก.พ. กระทรวง

อ.ก.พ.กระทรวง ประกอบด้วยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นประธาน ปลัดกระทรวงเป็นรองประธาน และผู้แทน ก.พ. ซึ่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนในสำนักงาน ก.พ. หนึ่งคน เป็นอนุกรรมการ โดยตำแหน่ง และอนุกรรมการซึ่งประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจาก

1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และมีได้เป็นข้าราชการในกระทรวงนั้น จำนวนไม่เกินสามคน

2) ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงในกระทรวงนั้น ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จำนวนไม่เกินห้าคน⁷⁹

ให้ อ.ก.พ. นี้ตั้งเลขานุการหนึ่งคน

อ.ก.พ. กระทรวง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁸⁰

1) พิจารณากำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในกระทรวงซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 8 (3)

2) พิจารณาการเกลี้ยอัตรากำลังระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ภายในกระทรวง

3) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

4) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้และช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ. มอบหมาย

(3) อ.ก.พ. กรม⁸¹

อ.ก.พ. กรม ประกอบด้วยอธิบดี เป็นประธาน รองอธิบดีที่อธิบดีมอบหมายหนึ่งคน เป็นรองประธาน และอนุกรรมการซึ่งประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจาก

⁷⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.มาตรา 15.

⁸⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.มาตรา 16.

⁸¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.มาตรา 17.

1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการและด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และมีได้เป็นข้าราชการในกรมนั้นจำนวนไม่เกินสามคน

2) ข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทบริหารหรือประเภทอำนวยการในกรมนั้นซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จำนวนไม่เกินหกคน

ให้ อ.ก.พ. นี้ตั้งเลขานุการหนึ่งคน

อ.ก.พ. กรม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁸²

1) พิจารณากำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในกรมซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 8 (3) และนโยบายและระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ อ.ก.พ. กระทรวงกำหนดตามมาตรา 16 (1)

2) พิจารณาการเกลี้ยอัตรากำลังระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ภายในกรม

3) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

4) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้และช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ. มอบหมาย

ในกรณีที่กระทรวงใดมีเหตุพิเศษ ก.พ. จะอนุมัติให้มีแต่ อ.ก.พ. กระทรวงเพื่อทำหน้าที่ อ.ก.พ. กรมก็ได้⁸³

ในกรณีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวงเป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กรมด้วย แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ให้มีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นประธาน และอธิบดีเป็นรองประธาน และผู้แทน ก.พ. ซึ่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนในสำนักงาน ก.พ.หนึ่งคน เป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง

ในกรณีสำนักงานรัฐมนตรี ให้ อ.ก.พ. กรมของสำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่ อ.ก.พ. กรมของสำนักงานรัฐมนตรี

(4) อ.ก.พ. จังหวัด⁸⁴

อ.ก.พ. จังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายหนึ่งคน เป็นรองประธาน และอนุกรรมการ ซึ่งประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจาก

⁸² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.มาตรา 18.

⁸³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 22.

⁸⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.มาตรา 19.

1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และมีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในจังหวัดนั้น จำนวนไม่เกินสามคน

2) ข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทบริหารหรือประเภทอำนวยการ ซึ่งกระทรวงหรือกรมแต่งตั้งไปประจำจังหวัดนั้น และได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จำนวนไม่เกินหกคน ซึ่งแต่ละคนต้องไม่สังกัดกระทรวงเดียวกัน

ให้ อ.ก.พ. นี้ตั้งเลขานุการหนึ่งคน

อ.ก.พ. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁸⁵

1) พิจารณากำหนดแนวทางและวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 8 (3)

2) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

3) ปฏิบัติตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. กรม มอบหมาย

4) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้และช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ. มอบหมาย

5) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ก.พ.” โดยมีเลขาธิการ ก.พ. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบริหารราชการของสำนักงาน ก.พ. ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

สำนักงาน ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁸⁶

1) เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ. และ ก.พ.ค. และดำเนินการตามที่ ก.พ. หรือ ก.พ.ค. มอบหมาย

2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่กระทรวง กรม เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

3) พัฒนา ส่งเสริม วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ ระบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน

4) ติดตามและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน

5) ดำเนินการเกี่ยวกับแผนกำลังคนของข้าราชการพลเรือน

6) เป็นศูนย์กลางข้อมูลทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

7) จัดทำยุทธศาสตร์ ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

⁸⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.มาตรา 20.

⁸⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.มาตรา 13.

8) ส่งเสริม ประสานงาน เผยแพร่ ให้คำปรึกษาแนะนำ และดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตสำหรับทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

9) ดำเนินการเกี่ยวกับทุนเล่าเรียนหลวงและทุนของรัฐบาลตามนโยบายและระเบียบของ ก.พ. ตามมาตรา 8 (8)

10) ดำเนินการเกี่ยวกับการดูแลบุคลากรภาครัฐและนักเรียนทุนตามข้อบังคับหรือระเบียบของ ก.พ. ตามมาตรา 8 (9)

11) ดำเนินการเกี่ยวกับการรับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือน และการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน รวมทั้งระดับตำแหน่งและประเภทตำแหน่งสำหรับคุณวุฒิดังกล่าว

12) ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาทะเบียนประวัติและการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน

13) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน เสนอต่อ ก.พ. และคณะรัฐมนตรี

14) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ ก.พ. มอบหมาย

(5) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยกรรมการ ก.พ.ค. ต้องทำงานเต็มเวลาและให้เลขานุการ ก.พ. เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค.⁸⁷

ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และให้เลขานุการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ⁸⁸

ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁸⁹

(1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

⁸⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.มาตรา 24.

⁸⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.มาตรา 26.

⁸⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.มาตรา 31.

(5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(2) องค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า “ก.พ.อ.”

(2.1) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย⁹⁰

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เป็นประธาน

(2) ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(3) กรรมการซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าแปดคนแต่ไม่เกินสิบคน

(4) กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาสองคน อธิการบดี สถาบันอุดมศึกษาสองคน และผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสองคน เป็นกรรมการ

(5) รองปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ซึ่งปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ ...ก.พ.อ. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้⁹¹

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

(2) ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้รับค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่น ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม

(3) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

(4) ออกกฎ ก.พ.อ. ระเบียบ หรือข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้

⁹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547.มาตรา 11.

⁹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547.มาตรา 14

(5) กำหนดกรอบอัตรากำลัง และอัตราส่วนสูงสุดของวงเงินที่จะพึงใช้เพื่อการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละสถาบัน

(6) กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากสถาบันอุดมศึกษา ให้ผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการหรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง

(7) กำหนดอัตราค่าตอบแทนให้กับนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(8) พิจารณารับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือคุณวุฒิอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและกำหนดอัตราเงินเดือนค่าตอบแทนที่ควรได้รับ และตำแหน่งที่ควรแต่งตั้ง

(9) กำหนดมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา

(10) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ ตามกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ก.พ.อ. จะตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่ ก.พ.อ. มอบหมายก็ได้ ในการตั้งคณะกรรมการ ก.พ.อ. จะกำหนดให้คณะกรรมการคณะใดปฏิบัติการตามที่มอบหมาย แล้วเสนอ ก.พ.อ. เพื่อพิจารณาหรือเพื่อทราบ แล้วแต่กรณี ก็ได้⁹²

(2.2) คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์⁹³

คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์เรียกโดยย่อว่า “ก.อ.ร.” ประกอบด้วย กรรมการตามมาตรา 11 (3) คนหนึ่งซึ่ง ก.พ.อ. มอบหมาย เป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่ง ก.พ.อ. แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมิได้เป็นกรรมการใน ก.พ.อ. และเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านบริหารการอุดมศึกษา ด้านกฎหมาย และด้านบริหารงานบุคคล จำนวนไม่เกินห้าคน

ให้รองปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมซึ่งปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้การได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด

ก.อ.ร. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้⁹⁴

(1) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 62 และพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 63

(2) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์

⁹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547.มาตรา 16.

⁹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547.มาตรา 17/1.

⁹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547.มาตรา 17/4.

ก.อ.ร. จะตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่ ก.อ.ร. มอบหมายก็ได้⁹⁵
การตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ก.อ.ร. จะกำหนดให้คณะกรรมการคณะ
ใดปฏิบัติการตามที่มอบหมาย แล้วเสนอ ก.อ.ร. เพื่อพิจารณาหรือเพื่อทราบ แล้วแต่กรณี ก็ได้
การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของอนุกรรมการ อำนาจหน้าที่ รวมทั้งการ
ประชุมของคณะกรรมการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.อ.ร. กำหนด
ทั้งนี้ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์
วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ.2562 บัญญัติ ให้มีองค์กรบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
ของรัฐในสังกัดของกระทรวง เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” ชื่อย่อ “กพอ.”
ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

(3) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีคณะกรรมการ
ข้าราชการตำรวจทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ เรียกโดยย่อว่า “ก.ตร.”
ประกอบด้วย

(3.1) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ⁹⁶

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เรียกโดยย่อว่า “ก.ตร.” ประกอบด้วย

- (1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ
- (2) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นรองประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ
- (3) เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการ ก.พ.ร. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามลำดับ
อาวุโสจำนวนห้าคน และเจเรตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการข้าราชการตำรวจ

(4) กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 26
ดังต่อไปนี้

ให้ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นเลขานุการ และรองผู้
บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ก.ตร. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้⁹⁷

- (1) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตาม
ระบบคุณธรรมและจัดระบบราชการตำรวจ รวมตลอดทั้งนโยบายและมาตรฐานการอบรมและพัฒนา
ข้าราชการตำรวจ ในกรณีนี้ หาก ก.ต.ช. ได้กำหนดระเบียบแบบแผน นโยบาย และยุทธศาสตร์ไว้เป็นการทั่วไป
การกำหนดในเรื่องดังกล่าวของ ก.ตร. ต้องสอดคล้องกับระเบียบแบบแผน นโยบาย และยุทธศาสตร์ ของ ก.
ต.ช. และให้ ก.ตร. แจ้งการดำเนินการนั้นให้ ก.ต.ช. ทราบด้วย

⁹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547.มาตรา 17/5.

⁹⁶ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.มาตรา 22.

⁹⁷ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.มาตรา 23.

(2) ภายใต้บังคับมาตรา 77 ออกกฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบกระเทือนต่ออำนาจ ในการแต่งตั้งและโยกย้ายของผู้บัญชาการ

....

(14) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ตร. มอบหมาย

(15) ปฏิบัติการอื่นตามหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

(3.2) คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ⁹⁸

คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “ก.ต.ช.” ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

(2) รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ

(3) ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุด เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นกรรมการ

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกรรมการตาม (1) (2) (3) และ (5) สรรหาและคัดเลือกจากผู้มีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ในด้านยุทธศาสตร์ ด้านกฎหมาย ด้านพัฒนาองค์กรด้านสื่อสารมวลชนหรือด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ด้านละหนึ่งคน และผู้แทน ภาคประชาชนจำนวนหนึ่งคน

(5) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

....

ก.ต.ช. มีหน้าที่และอำนาจกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารราชการตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบาย มติ คณะรัฐมนตรี และระเบียบแบบแผน รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย⁹⁹

(1) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารราชการตำรวจวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ การพัฒนาระบบงานตำรวจ และการติดตามประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 วรรคสาม

(3) กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับกองบัญชาการหรือตำรวจภูธรภาค กองบังคับการหรือตำรวจภูธรจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁹⁸ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.มาตรา 14.

⁹⁹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.มาตรา 15.

(4) ตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารราชการตำรวจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ในการนี้ ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจของกรุงเทพมหานครจังหวัด และสถานีตำรวจต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ในเขตพื้นที่ดังกล่าว แล้วรายงาน ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

องค์ประกอบ การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ต.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(5) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายหรือตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ช

(3.3) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ¹⁰⁰

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ เรียกโดยย่อว่า

“ก.พ.ค.ตร.” ประกอบด้วย กรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง ซึ่งกรรมการ ก.พ.ค.ตร. ต้องทำงานเต็มเวลา โดยให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค.ตร. ประกอบด้วย ประธาน ศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.ตร. และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ และเลขานุการ¹⁰¹ ให้คณะกรรมการคัดเลือกมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 34 จำนวนเจ็ดคน โดยต้องคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 34 (3) (ข) อย่างน้อยหนึ่งคน และตามมาตรา 34 (3) (ค) หรือ (ง) อย่างน้อยหนึ่งคน โดยให้คัดเลือกบุคคลสำรองไว้ด้วยไม่น้อยกว่าสามคน ทั้งนี้ เว้นแต่จะไม่มี บุคคลในประเภทนั้น ๆ ให้คัดเลือก ให้ผู้ได้รับ คัดเลือกประชุมและเลือกกันเองเป็นประธานกรรมการ ก.พ.ค.ตร. คนหนึ่ง และกรรมการ และเลขานุการคนหนึ่ง แล้วเสนอให้นายกรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้ง

ก.พ.ค.ตร. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้¹⁰²

(1) เสนอแนะต่อ ก.ตร. เพื่อให้ ก.ตร. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 141 (2)

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 148

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 150

(5) ออกกฎ ก.พ.ค.ตร. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตาม

พระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค.ตร. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.มาตรา 33.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.มาตรา 35.

¹⁰² พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.มาตรา 40.

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่
และอำนาจของ ก.พ.ค.ตร.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาในการจัดระบบโครงสร้าง กลไกการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

จากการศึกษาหลักการเกี่ยวกับกลไกการบริหารงานบุคคล การกระทำทางปกครองและการควบคุม ตรวจสอบการกระทำทางปกครองของข้าราชการในต่างประเทศ กับกลไกการบริหารงานบุคคล การกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครองของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แล้วเห็นว่า กลไกการบริหารงานบุคคล การกระทำทางปกครอง และการควบคุมการกระทำทางปกครองของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น ยังคงมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง และไม่เอื้อต่อหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ อันส่งผลให้เกิดปัญหาในหลายประการหลายประเด็น ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.1 ปัญหาความล่าช้าในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และแนวทางการแก้ไขปัญหา

4.1.1 ปัญหาความล่าช้าในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้ตราขึ้นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไปยังเขตพื้นที่การศึกษา ตามแนวคิด และนโยบายปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นแม่บทเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของชาติ ซึ่งตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ได้บัญญัติให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ข้าราชการครู แต่เดิม และบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเดิมเป็นข้าราชการพลเรือน ทั้งในหน่วยงานของรัฐในระดับสถานศึกษา และระดับเขตพื้นที่การศึกษามาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบมาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้กำหนดหลักการ จัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ขึ้นภายใต้หลักการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

เช่นเดียวกันได้จัดโครงสร้าง ส่วนราชการและจัดวางระเบียบบริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการ ขึ้นใหม่ โดยเน้นการจัดระเบียบการบริหารราชการไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา และอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา โดยได้กำหนดขอบเขตอำนาจส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ จัดระบบบริหารราชการในระดับต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา
- (3) ระเบียบบริหารราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล

แต่ไม่รวมถึงการจัดการศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่นที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

- (1) สำนักงานรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- (4) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (5) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

การจัดระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

- (1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- (2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งปัจจุบันมีการประกาศกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 245 เขตพื้นที่การศึกษา แบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา จำนวน 183 เขต และเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาจำนวน 62 เขต

จากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษา การเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และ การเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังได้กล่าวมาแล้ว ส่งผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยมีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เป็นสำคัญโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ยกเลิกหลักการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ที่กำหนดให้ข้าราชการ

ครูแต่เดิมตามพระราชบัญญัติดังกล่าวและข้าราชการพลเรือนเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานการศึกษา หรือหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของเขตพื้นที่การศึกษา มาเป็น “ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา” และได้มีการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ ตามมาตรา 7 เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ ก.ค.ศ.” แทนคณะกรรมการข้าราชการครู หรือ ก.ค. แต่เดิม นอกจากนี้ยังได้เปลี่ยนองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลที่รองรับการกระจายอำนาจจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลและเป็นหน่วยปฏิบัติ ซึ่งเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 กำหนดให้มี อ.ก.ค. กรมทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในกรม โดยให้ อ.ก.ค. กรม เป็นหน่วยปฏิบัติงานบุคคล แทน ก.ค. และทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานระหว่าง ก.ค. กับ อ.ก.ค. จังหวัด ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดระเบียบบริหารราชการเป็นส่วนกลางและส่วนเขตพื้นที่การศึกษา มาตรา 21 กำหนดให้มีเพียงคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษา แล้วแต่กรณี เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา ” เท่านั้น โดยไม่มีองค์กรในระดับกรม หรือส่วนราชการทำหน้าที่รองรับการกระจายอำนาจและเป็นหน่วยปฏิบัติในระดับส่วนราชการเหมือนแต่เดิม ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกำหนดว่าในส่วนราชการอื่นนอกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการนั้น ดังนั้น ในส่วนราชการอื่น ที่จัดระเบียบบริหารราชการเป็นส่วนกลาง ที่มีหน่วยงานการศึกษาไม่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา กล่าวคือสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน(เฉพาะสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการอื่น เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตั้ง” (อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง) หรือ “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนราชการ” ทั้งนี้ องค์กรการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงมีเพียง 2 ระดับ เช่นเดียวกัน สำหรับผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดส่วนราชการหรือหน่วยงานใด ในกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีได้มีการกำหนดให้เป็นหน่วยงานการศึกษา หรือเป็นหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของเขตพื้นที่การศึกษา ให้เป็นข้าราชการพลเรือนต่อไป และอยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ “ก.พ.” เช่นเดิม

จากการศึกษาพบว่า ข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการจะมีข้าราชการอยู่ 2 ประเภท กล่าวคือ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะมีกลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพียง 2 ระดับ คือ 1. ก.ค.ศ. (มาตรา 7) และ 2. อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา (มาตรา 21) สำหรับข้าราชการครูและ

บุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ยกเว้นสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ) ส่วนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดอื่น จะมี อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการ(มาตรา 25) แต่สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญที่สังกัดอยู่ในราชการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จะมีกลไก การบริหารงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน 3 ระดับ คือ 1. ก.พ. 2. อ.ก.พ. กระทรวง 3. อ.ก.พ. กรม เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนในสังกัดกระทรวงอื่นที่มีกลไกการบริหารงานบุคคล หลายระดับ คือ 1. ก.พ. 2. อ.ก.พ. กระทรวง 3. อ.ก.พ. กรม 4.อ.ก.พ. จังหวัด

จากการที่กลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูมีเพียง 2 ระดับ โดยเฉพาะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 25 มิให้จัดตั้ง อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการ จึงมี ก.ค.ศ. (ตามมาตรา 7)ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีอำนาจและหน้าที่ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ดังนี้

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการผลิตและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้
2. กำหนดนโยบาย วางแผน และกำหนดเกณฑ์อัตรากำลังของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งให้ความเห็นชอบจำนวนและอัตราตำแหน่งของหน่วยงานการศึกษา
3. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในกรณีที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมาก หรือการจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังไม่เหมาะสม เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพสวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสม
4. ออกกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎ ก.ค.ศ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้
5. พิจารณาวินิจฉัยตีความปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้วให้หน่วยงานการศึกษาปฏิบัติตามนั้น
6. พัฒนาหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
7. กำหนดวิธีการและเงื่อนไขการจ้างเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษา รวมทั้งกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน
8. ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ และการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

9. ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่บุคลากรอื่นแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
10. พิจารณาตั้ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และคณะอนุกรรมการอื่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย
11. ส่งเสริม สนับสนุน ประสานงาน ให้คำปรึกษา แนะนำและชี้แจงด้านการบริหารงานบุคคลแก่หน่วยงานการศึกษา
12. กำหนดมาตรฐาน พิจารณา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
13. กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล ตรวจสอบและปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยงานการศึกษา ให้ผู้แทนของหน่วยงานการศึกษา ข้าราชการ หรือบุคคลใด มาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งให้ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา ข้าราชการหรือบุคคลใดรายงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปยัง ก.ค.ศ.
14. ในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติการโดยไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม หรือปฏิบัติการโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมาย กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ส่วนราชการหน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติไปตามนั้น
15. พิจารณารับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือคุณวุฒิอย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่ควรได้รับ
16. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในเรื่องการปฏิบัติการต่าง ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้
17. พิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติและแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิด และควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
18. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่น และมี อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา (มาตรา 21) เป็นหน่วยปฏิบัติ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ดังนี้

1. พิจารณากำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งการกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่งและเกลี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับนโยบาย การบริหารงานบุคคล ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
3. ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
4. พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการเดินทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
5. ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ การปกป้องคุ้มครองระบบคุณธรรม การจัดสวัสดิการ และการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา
6. กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
7. จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
8. จัดทำรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษา เพื่อเสนอ ก.ค.ศ.
9. พิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษา
10. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

ดังนั้น อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ จึงมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบดุลพินิจ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน การดำเนินการทางวินัย รวมถึงการใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจในระดับเขตพื้นที่การศึกษา กล่าวคือผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี

สำหรับอำนาจการสั่งการของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นหัวหน้า ส่วนราชการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุและแต่งตั้ง การโอน การย้าย การให้มีหรือเลื่อนวิทยฐานะ จนกระทั่งการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และเมื่อ

ดำเนินการแล้ว เนื่องจากไม่มีองค์กรในระดับส่วนราชการ จึงต้องจัดส่งหรือรายงานมายัง ก.ค.ศ. ที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล เพื่อกำกับ ควบคุม ตรวจสอบดุลยพินิจการดำเนินการต่าง ๆ ของเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตรง รวมถึงกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ที่เป็นเรื่องกระทบสิทธิข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเห็นได้ชัดเจน เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินการและนำเสนอ หรือรายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พิจารณามีมติเป็นประการใดแล้ว มาตรา 104 กำหนดให้ รายงาน ไปยัง ก.ค.ศ.โดยส่วนราชการต้นสังกัดไม่ได้รับทราบและไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ นั้น ๆ ดังนี้

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 95 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในการ เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และ ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เมื่อปรากฏกรณีมี มูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่ แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที กรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด กระทำผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชาสืบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจึงจะยุติ เรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที

สำหรับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามตรา 98 กำหนดว่าในกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมีชักช้า สำหรับการสอบสวนกรณีถูก กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่ สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหา มี โอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับสอบสวนพิจารณา เป็นไปตาม ฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการ สอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ซึ่งเมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและ ความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจดังกล่าว เพื่อพิจารณาความผิดและพิจารณาลงโทษตามควรแก่กรณี ต่อไป

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการสอบสวน ต้องประชุมพิจารณาว่า พฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นความผิดวินัยหรือไม่ กรณีใด และเป็นความผิดวินัย อย่างร้ายแรงหรือความผิดวินัยไม่ร้ายแรง สมควรลงโทษสถานใด ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนต้องทำรายงาน การสอบสวนพร้อมสำนวนการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณา ใน

กระบวนการขั้นตอนดังกล่าวนี้ ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการขั้นตอนในการสอบสวน พิจารณาพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวน แล้วต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าจะเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนที่ได้เสนอมาหรือไม่ หรือจะมีความเห็นเป็นประการใด ซึ่งในการนี้ ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอาจมีความเห็นแตกต่างไปจากคณะกรรมการสอบสวนได้ ซึ่งเป็นอำนาจของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

เมื่อได้ดำเนินการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดแล้ว ถ้าฟังได้ว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีได้กระทำผิดวินัย ให้สั่งยุติเรื่อง ถ้าฟังได้ว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ตามควรแห่งกรณีให้เหมาะสมกับกรณีความผิด กรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษจะงดโทษโดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ ตามนัยมาตรา 100 โดยผู้บังคับบัญชาใด จะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานใด ได้เพียงใด ต้องเป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษแล้วกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ว่าเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ในชั้นการรายงานการดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 104 ประกอบระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2561

การดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดแล้ว จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง พร้อมความเห็นและระดับโทษของผู้บังคับบัญชานั้น ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง (อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการอื่นที่มีใช้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) พิจารณาแล้วแต่กรณี และรายงานหัวหน้าส่วนราชการ เมื่อหัวหน้าส่วนราชการพิจารณาแล้วเห็นชอบ ก็ถือเป็นอันสิ้นสุด แต่หากหัวหน้าส่วนราชการเห็นแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ต้องเสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาต่อไป สำหรับกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสั่งลงโทษ ให้เสนอการรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง ต่อ ก.ค.ศ. พิจารณา

สำหรับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แล้วแต่กรณีเห็นว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ กฎหมายได้กำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ตั้งแต่ขั้นแรกในการกำหนดความผิดและระดับโทษ ซึ่งข้าราชการในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ในกรณีของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ที่ดำรงตำแหน่งครูผู้ช่วย ตำแหน่งครูที่ยังไม่มีวิทยฐานะและตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค.(2) ในสถานศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ในกรณีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการ

สถานศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค.(2) ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะชำนาญการ ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญ (ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) จะต้องนำเสนอความเห็นของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 นั้นต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดส่วนราชการอื่นที่ไม่ใช่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องเสนอ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง (อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการ) สำหรับตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ หรือตำแหน่งใด ซึ่งกระทำผิดร่วมกับตำแหน่งดังกล่าวต้องเสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาโดยให้ดำเนินการดังนี้

(1) สำหรับตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ตำแหน่งศาสตราจารย์ และผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะใด ซึ่งกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือเป็นการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา

(2) สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานอกจากที่กล่าวมาในข้อ (1) ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการเจ้าสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณา

กรณีนี้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสมในการสอบสวนดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นได้ โดยจะพิจารณาเป็นความผิดวินัยกรณีใด ฐานความผิดใด และสมควรลงโทษเพียงใด หรืออาจพิจารณาให้ดำเนินการสอบสวนใหม่ หรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้เป็นการถูกต้องและเหมาะสมก็ได้ แต่หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนและผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เห็นว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงแล้ว ผู้มีอำนาจก็ต้องสั่งลงโทษไม่ร้ายแรงก่อน แล้วจึงเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง พิจารณา การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงทุกเรื่อง เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณีมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งและปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น แล้วรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ต่อ ก.ค.ศ. ตามมาตรา 104 ประกอบระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งและปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงจึงเป็นที่สิ้นสุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จะยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา โดยยึดโยงกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ในการปฏิบัติที่ผ่านมาพบปัญหาความขัดข้องในการ

ปฏิบัติงาน เพื่อประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดแก่ราชการ โดยการที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดว่าในส่วนราชการอื่น นอกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในส่วนราชการนั้น (มาตรา 25) โดยมีได้บัญญัติให้มีการตั้ง อ.ก.ค.ศ.ในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งมีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดจำนวนกว่า 4 แสนคน ซึ่งมีรายละเอียดสถิติข้อมูลข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการดังตารางนี้

ตารางที่ 4.1 สถิติข้อมูลข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ¹⁰³

กระทรวงศึกษาธิการ							
สำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ		สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน		สำนักงานคณะกรรมการ การอาชีวศึกษา		กรมส่งเสริม การเรียนรู้	
ข้าราชการ พลเรือน	ข้าราชการครู และบุคลากร ทางการศึกษา	ข้าราชการ พลเรือน	ข้าราชการครู และบุคลากร ทางการศึกษา	ข้าราชการ พลเรือน	ข้าราชการ ครูและ บุคลากร ทางการ ศึกษา	ข้าราชการ พลเรือน	ข้าราชการ ครูและ บุคลากร ทางการ ศึกษา
360 คน	137,639 คน	5,895 คน	455,019 คน	6,987 คน	27,073 คน	727 คน	3,129 คน
รวม		รวม		รวม		รวม	
137,999 คน		466,809 คน		34,060 คน		3,856 คน	
รวมทั้งสิ้น 642,724 คน							

¹⁰³ ระบบศูนย์บริการแลกเปลี่ยนข้อมูลการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 'ข้อมูลประจำภาคเรียน 1/2566 ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิ.ย. 2566' <<https://exchange.moe.go.th/web/Login.htm?mode=index>> สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2566.

ตารางที่ 4.2 สถิติข้อมูลข้าราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน¹⁰⁴

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน							
ในส่วนกลาง		ในเขตพื้นที่การศึกษา			ในสถานศึกษา		
ข้าราชการพลเรือน	พนักงานราชการ/ลูกจ้าง/อื่น ๆ	ผู้บริหารการศึกษา	บุคลากรทางการศึกษาอื่น	พนักงานราชการ/ลูกจ้าง/อื่น ๆ	ผู้บริหารการศึกษา	ข้าราชการครู	พนักงานราชการ/ลูกจ้าง/อื่น ๆ
852 คน	495 คน	950 คน	11,396 คน	5,366 คน	28,820 คน	357,209 คน	98,125 คน
รวม		รวม			รวม		
1,347 คน		17,712 คน			484,154 คน		
รวมทั้งสิ้น 503,213 คน							

หมายเหตุ ตารางที่ 2 มีจำนวนพนักงานราชการ/ลูกจ้าง/อื่น ๆ รวมอยู่ด้วย

เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคล ในระดับส่วนราชการ ร้องรับการกระจายอำนาจจาก ก.ค.ศ. และประสานการดำเนินการระหว่าง ก.ค.ศ. กับ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ดังเช่นเดิมในอดีตที่มี อ.ก.ค.ศ. อันเป็นผลให้การพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหลาย ๆ เรื่อง หลาย ๆ กรณีจะต้องนำเสนอ หรือเข้ามาสู่การพิจารณาของ ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่เป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล วางแผนและกำหนดเกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข กำกับ ดูแล ติดตาม ประเมินผลการบริหารงานบุคคล ต้องทำหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรในการปฏิบัติในเรื่องที่ ก.ค.ศ. กำหนดไปด้วย โดยเฉพาะเรื่องการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนราชการต้นสังกัด กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะไม่ทราบเรื่องข้าราชการในสังกัดถูกลงโทษทางวินัยและไม่มีอำนาจสั่งการหรือพิจารณาสั่งลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นอำนาจของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาได้ เนื่องจากจะต้องรายงานมายัง ก.ค.ศ. โดยตรง รวมทั้งเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่ต้องเสนอ ก.ค.ศ. เป็น

¹⁰⁴ สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 'สถิติจำนวนครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำปี 2564 – 2566' <http://www.bopp.go.th/?page_id=3860> สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2566.

องค์การพิจารณาดังที่กล่าวมาแล้ว ก.ค.ศ. จึงประสบปัญหาในเรื่องของภาระงานที่มากเกินไปจนเกิดความจำเป็นเกิดความล่าช้าในการบริหารงานบุคคลทั้งในหน้าที่ขององค์การกลางบริหารงานบุคคลที่กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล และองค์การปฏิบัติที่ทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการบริหารบุคคลในหลาย ๆ กรณีที่กล่าวมาจากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงสมควรที่จะได้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามนิติวิธี โดยปรับปรุงกลไกการบริหารงานบุคคลในระดับส่วนราชการ จัดตั้ง อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้น เพื่อแก้ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นและสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

4.1.2 อำนาจสั่งการของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากการที่กลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีเพียง 2 ระดับ คือ 1. ก.ค.ศ. (มาตรา 7) และ 2. อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 21) ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 25 มิได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้ง อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการ

จากการศึกษาพบว่า อำนาจสั่งการของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 สำหรับการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษ และรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา แล้ว อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พิจารณามีมติเป็นประการใด และผู้มีอำนาจหน้าที่ได้สั่งหรือปฏิบัติตามมติแล้ว ต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงไปยังเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามนัย มาตรา 104 วรรคหนึ่ง (1) หากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา จะต้องรายงานเรื่องไปยัง ก.ค.ศ. โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มีอำนาจในการสั่งการ ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง สถานโทษ เพิ่มลดอัตราโทษ หรือสั่งการเป็นประการใดได้ รวมถึงการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีมติเป็นประการใดแล้ว และผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งหรือปฏิบัติตามมติแล้ว ต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงไปยัง ก.ค.ศ. ตามนัย มาตรา 104 วรรคหนึ่ง (2) โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการจะไม่ทราบเรื่องและไม่มีอำนาจสั่งการในเรื่องดังกล่าวเช่นเดียวกัน

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการและในฐานะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 (2) ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงแก่ตำแหน่งดังกล่าว และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ ต้องรายงานมายัง ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณา ตามมาตรา 104 วรรคสอง สำหรับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ต้องเสนอ ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษตามนัยมาตรา 100

วรรคสี่ (1) เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้วจึงจะส่งลงโทษหรือปฏิบัติตามมติ ก.ค.ศ.ได้ รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตำแหน่งดังกล่าวในเรื่องอื่น ๆ อาทิ การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การให้หรือเลื่อนวิทยฐานะ เนื่องจากไม่มีการจัดตั้ง อ.ก.ค.ศ. ในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้น ก.ค.ศ. (ตามมาตรา 7) ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงต้องทำหน้าที่เป็นองค์กรปฏิบัติการไปด้วย

4.1.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามนิติวิธี

จากการศึกษาองค์กรการบริหารงานบุคคลของภาครัฐในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น จะพบว่ามีการจัดตั้งองค์กรอยู่ 4 รูปแบบ คือ 1) แบบไม่มีองค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ 2) แบบคณะกรรมการอิสระ 3) แบบหน่วยงานขึ้นตรงกับฝ่ายบริหาร และ 4) แบบผสม ขึ้นอยู่กับบริบทในแต่ละช่วงเวลา เช่น สหราชอาณาจักร วิวัฒนาการครบ 4 รูปแบบตามลำดับ ส่วนสหรัฐอเมริกา เริ่มจากการไม่มีองค์กรกลาง แล้วมามีองค์กรกลาง แบบคณะกรรมการอิสระ จากนั้นเข้ามาเป็นแบบผสม การปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศแต่ละครั้งจะมีการทบทวนความจำเป็นของการดำรงอยู่ ขององค์กรกลาง เสมอ และถ้ายังมีความจำเป็นต้องคงองค์กรกลางไว้ ก็จะทบทวนว่าองค์กรกลาง ควรมีบทบาท พันธกิจอะไร และอยู่ในรูปแบบใด จึงจะมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้บริบททางสังคมในขณะนั้น เนื่องจากองค์กรกลางเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนระบบราชการให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางที่กำหนด โดยทั่วไปแล้วองค์กรกลางที่ประสบความสำเร็จจะต้องจัดตั้งในรูปแบบที่สอดคล้องกับบทบาทภารกิจ เช่น คณะกรรมการอิสระจะมีประสิทธิภาพสูงสุดกับบทบาทผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม หน่วยงานขึ้นตรงจะเหมาะกับบทบาทผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล ประเทศใดที่มีองค์กรกลางเพียงองค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งสองบทบาท คือ เป็นทั้งผู้ช่วยรัฐบาล เป็นทั้งผู้ควบคุมรัฐบาล ประเทศนั้นย่อมไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งสองด้าน แต่อย่างไรก็ดี ญี่ปุ่นมีองค์กรกลาง แบบคณะกรรมการอิสระ แต่ก็สามารถทำงานภายใต้บทบาทที่ขัดแย้งกัน วัฒนธรรมการทำงานที่เน้น “กลุ่ม” มากกว่า “บุคคล การแต่งตั้งที่เน้นความอาวุโสและการยอมรับของคนในองค์กร ฯลฯ ดังนั้น แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี แต่งตั้งข้าราชการทุกระดับ (National Public Service Act 1947, Art.55) แต่ในทางปฏิบัติ ฝ่ายการเมืองจะแต่งตั้งบุคคลตามรายชื่อที่ได้รับการเสนอเป็นส่วนใหญ่ ญี่ปุ่นจึงไม่มีปัญหาการแทรกแซงทางการเมือง

สหราชอาณาจักร มีองค์กรบริหารงานบุคคล 2 คณะ คณะแรกเป็นคณะกรรมการภายใต้ฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการบริหารราชการพลเรือน (Civil Service Board) ซึ่งมีเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretary and Head of the Civil Service) เป็นประธาน และปลัดกระทรวงเป็นกรรมการรับผิดชอบเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาราชการพลเรือนในระยะยาวเพื่อการเป็นผู้นำทางยุทธศาสตร์ (<https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service-board/about>) สำหรับการบริหารทรัพยากรบุคคลภายในส่วนราชการ เป็นอำนาจของส่วนราชการ

ส่วนอีกคณะคือ ก.พ. (CSC) ที่เป็นอิสระจากรัฐบาลฝ่ายบริหาร และข้าราชการ ทำหน้าที่ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม รับผิดชอบกำหนดหลักการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ (the Constitutional Reform and Governance Act, 2010, sec.11) และการพิจารณาคำร้องทุกข์ ตามประมวลจริยธรรม (Civil Service Code) ในทางปฏิบัติ CSC จะให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสรรหาที่ส่วนราชการกำหนด โดยไม่พิจารณารับรองเป็นราย ๆ เหมือนในอดีต เพราะ CSC กำหนดบทบาทตัวเองว่าเป็นผู้พิทักษ์ “หลักการ” ของระบบคุณธรรม มิใช่ผู้พิทักษ์ “กระบวนการ” นอกจากนี้ ในแต่ละส่วนราชการยังมีองค์คณะพิจารณาอุทธรณ์ (Civil Service Appeal Board) ที่เป็นอิสระ ประกอบด้วย ประธาน 1 คน ผู้แทนส่วนราชการ 1 คน และผู้แทนสหภาพอีก 1 คน มีหัวหน้าข้าราชการพลเรือน (Head of Home Civil Service) ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลกลางของนายกรัฐมนตรี และมีสหภาพข้าราชการ (Trade Union) ทำหน้าที่เป็นผู้แทนข้าราชการ

อนึ่ง บทบาทของ CSC ในปัจจุบันมีน้อยมากจนแม้แต่ OECD ก็ยังจัดให้สหราชอาณาจักรมีองค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลเพียงหนึ่งเดียว คือ คณะกรรมการบริหารราชการพลเรือน

สหรัฐอเมริกาเมืองค์กรบริหารงานบุคคลแบบผสมในรูปแบบที่เป็นอิสระ และรูปแบบที่ขึ้นตรงกับฝ่ายบริหารโดยยังคงหลักการการสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง แต่ยังคงมีระบบการตรวจสอบโดยองค์อิสระ ดังนั้น CSC จึงถูกยุบและแตกเป็นหน่วยงานใหม่ 3 หน่วย คือ (Civil Service Reform Act, 1978)

(1) สำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคล (Office of Personnel Management) ที่รับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐ โดยมีผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารสูงสุดขึ้นตรงกับประธานาธิบดี

(2) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board - MSPB) เป็นคณะกรรมการอิสระแบบสองพรรค (Bipartisan Committee) ที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม รับผิดชอบพิจารณาคำอุทธรณ์และร้องทุกข์ MSPB ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากสภาสูง (Senate) กรรมการเกินกว่า 2 คน จะสังกัดพรรคเดียวกันไม่ได้โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคล (Office of Personnel Management) ทำหน้าที่ผู้จัดการ ฝ่ายบุคคลกลางของประธานาธิบดีสหรัฐฯ และมีสหภาพข้าราชการทำหน้าที่เป็นผู้แทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) องค์กรแรงงานสัมพันธ์ (Federal Labor Relations Authority) เป็นคณะกรรมการอิสระแบบสองพรรค (Bipartisan Committee) ที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร รับผิดชอบเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลกับข้าราชการในเรื่องสภาพการจ้าง FLRA มีองค์ประกอบและเงื่อนไขของกรรมการแบบเดียวกับ MSPB ญี่ปุ่นนำรูปแบบคณะกรรมการอิสระที่สหรัฐอเมริกามาใช้ National Personnel Authorities (NPA) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของญี่ปุ่น ประกอบด้วย กรรมการประจำ 3 คน กรรมการต้องไม่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในระยะเวลา 5 ปี ก่อนวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และห้ามผู้พ้นตำแหน่งกรรมการกลับมาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ (ยกเว้นการบรรจุกลับเป็นข้าราชการใน NPA) อีกเป็นระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันพ้นตำแหน่งกรรมการ (National Public Service

Act, 1947, chap.2) หน่วยงานบุคลากรแห่งชาติ (National Personnel Authorities (NPA) จะมีอำนาจเกี่ยวกับการเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายที่ใช้บังคับ ตลอดจนค่าตอบแทนและเงื่อนไขการทำงานอื่น ๆ ตามกฎหมายที่ใช้บังคับ การจำแนกตำแหน่ง การตรวจสอบ แต่งตั้งและถอดถอนค่าตอบแทน การฝึกอบรม การเปลี่ยนแปลงสถานะการจ้างงาน การลงโทษทางวินัย การประมวลผลข้อร้องเรียน การรักษากฎระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลการคุ้มครองสวัสดิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอื่น ๆ

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้งองค์การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศมีหลายรูปแบบ การจัดตั้งในรูปแบบใดย่อมขึ้นอยู่กับความจำเป็นต้องการ บทบาท พันธกิจ หลักการในการจัดตั้ง เพื่อประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้บริบททางสังคมในขณะนั้น เช่น คณะกรรมการภายใต้ฝ่ายบริหารคงหลักการการสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง วางนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาราชการ คณะกรรมการอิสระ จะมีประสิทธิภาพสูงสุดกับบทบาทผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม หน่วยงานขึ้นตรงจะเหมาะกับบทบาทผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล

องค์การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ในระยะเริ่มแรกปี พ.ศ. 2471 มีข้าราชการอยู่ 3 ประเภท ประกอบด้วย ข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการตำรวจ ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 ได้มีกรรมการรักษาพระราชบัญญัติ เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแห่งแรกของไทย เป็นรูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา มี ก.พ. เป็นองค์กรกลาง นอกจากมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและผู้ช่วยของรัฐบาลในด้านบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐแล้ว ยังมีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมด้วย ซึ่งต่อมาได้มีการทบทวนบทบาทและรูปแบบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐให้เกิดความสมดุลในทุกมิติ องค์กรกลางรูปแบบเดียวไม่อาจแก้ปัญหาที่ซับซ้อนและทับซ้อนได้ จำเป็นต้องมีองค์กรกลางในรูปแบบที่หลากหลาย และมีหลายองค์กรกลาง โดยแต่ละองค์กรกลางต้องมีรูปแบบที่สอดคล้องกับบทบาทของตน ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ข้าราชการครูได้แยกตัวมา โดยมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ขึ้น มี “คณะกรรมการข้าราชการครู” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.” เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู

องค์การบริหารงานบุคคลของภาครัฐในประเทศไทย มีหลักการทั่วไปของกลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการประเภทต่าง ๆ พบว่า มีองค์กรอยู่ 2 ประเภท ดังนี้

1. องค์กรกลางบริหารงานบุคคล (Central personnel agency) เป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลาง หรือเป็นหน่วยงานกลางของรัฐบาลที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างและกำหนดมาตรฐานกลางต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ เช่น กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ปฏิบัติกับประเภทข้าราชการที่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลของตน

2. หน่วยปฏิบัติการบริหารงานบุคคล (Operation personnel agency) เป็นหน่วยงานย่อยในส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ หรือกองการเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่ดำเนินการด้านการบริหารบุคคลสำหรับข้าราชการในสังกัดของตน เช่น การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน การให้ได้รับเงินเดือน การพิจารณาความดีความชอบ การฝึกอบรม เป็นต้น

จากการศึกษาองค์การการบริการงานบุคคลของข้าราชการประเภทอื่น ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมี ก.พ. เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งเดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม เว้นแต่ ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น จนกระทั่งปี พ.ศ.2547 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ใช้บังคับ และเปลี่ยนข้าราชการครู และข้าราชการพลเรือนเดิมที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่เขตพื้นที่การศึกษา เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ในปี พ.ศ. 2551 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีการยกเลิก “ซี” และจัดทำมาตรฐานกำหนดระดับตำแหน่งแยกตามลักษณะของประเภทตำแหน่งซึ่งกำหนดไว้ 4 ประเภท ได้แก่ ตำแหน่งประเภทบริหาร อำนวยการ วิชาการ และทั่วไป ซึ่งแต่ละประเภทจะมีระดับตำแหน่งที่แยกออกจากกัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วย การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน วางแผนอัตราและกำหนดกำลังข้าราชการ ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข กำกับ ดูแล ติดตาม ประเมินผลการบริหารงานบุคคล และมี คณะอนุกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.สามัญ” เพื่อเป็นองค์กรบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจจากองค์กรกลาง และเป็นองค์กรปฏิบัติ ตามหลักการทั่วไปของกลไกการบริหารงานบุคคล ดังนี้

- (1) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กระทรวง” โดยออกนามกระทรวง
- (2) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กรม” โดยออกนามกรม
- (3) คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. จังหวัด” โดยออกนามจังหวัด
- (4) คณะอนุกรรมการสามัญประจำส่วนราชการอื่นนอกจากส่วนราชการตาม (1) (2) และ (3)

โดยแยกเรื่องเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หรือการร้องทุกข์ที่เกิดจากนายกรัฐมนตรีนหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือร้องเรียนเกี่ยวกับระบบคุณธรรม ในกรณีเห็นว่าผู้บังคับบัญชาดำเนินการบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ร้องเรียน แล้วแต่กรณี ต่อ ก.พ.ค. เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา มี ก.อ.ร. และข้าราชการตำรวจ มี “ก.พ.ค.ตร.”

สำหรับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดโครงสร้างกลไกการบริหารงานบุคคลไว้ 2 ระดับ กล่าวคือ ก.พ.อ. ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล และมีสภาสถาบันอุดมศึกษา ทำหน้าที่เหมือน อ.ก.พ. กรม

ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาคความล่าช้าในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากการศึกษารูปแบบการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยแล้ว เห็นว่า การจัดตั้งองค์กรกลางในรูปแบบใดย่อมขึ้นอยู่กับความจำเป็นต้องการ บทบาท พันธกิจ หลักการเพื่อประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้บริบทในขณะนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรที่จะได้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา โดยปรับปรุงกลไกการบริหารงานบุคคลในระดับส่วนราชการ ให้มีการจัดตั้งองค์กร เพื่อทำหน้าที่การบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขึ้นมาอีกองค์กรหนึ่ง กล่าวคือ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นองค์กรการบริหารงานบุคคลในระดับ ส่วนราชการ รองรับการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลจาก ก.ค.ศ. และเป็นองค์กรปฏิบัติเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ที่มีการจัดตั้ง อ.ก.ค.ศ. ในส่วนราชการ เช่น อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา อ.ก.ค.ศ. สำนักงานงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อ.ก.ค.ศ. กรมส่งเสริมการเรียนรู้ เป็นต้น โดยนำรูปแบบของต่างประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้ระบบกฎหมาย Civil Law มีองค์กรบริหารงานบุคคลในรูปแบบที่เป็นอิสระและรูปแบบที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร ประเทศญี่ปุ่นซึ่งจัดโครงสร้างการบริหารราชการคล้ายกับประเทศไทย ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร แบ่งการปกครองเป็นจังหวัด และนำรูปแบบคณะกรรมการอิสระที่สหรัฐอเมริกามาใช้ เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลและสหราชอาณาจักรซึ่งใช้กฎหมายในระบบ Common Law มีคณะกรรมการภายใต้ฝ่ายบริหาร ซึ่งจะคงหลักการฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง วางนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการ และมีคณะกรรมการที่เป็นอิสระจากรัฐบาล ทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมมาผสมผสานกันโดยยึดรูปแบบเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่มี ก.พ. เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลภายใต้ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน แล้วมี อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด รองรับการกระจายอำนาจและเป็นองค์กรปฏิบัติงานการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ โดยแยกคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. เป็นอีกคณะหนึ่ง ทั้งนี้โดยการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่กำหนดว่า “ ในส่วนราชการอื่น นอกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการนั้น...” โดยตัดคำว่า “อื่น นอกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ออก อันจะเป็นผลให้สามารถจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้

4.2 ปัญหาการขาดความเสมอภาค ลักลั่น ไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการบริหารงานบุคคล สำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับส่วนราชการอื่นและแนวทางการแก้ไขปัญหา

4.2.1 ปัญหาความการขาดความเสมอภาค ลักลั่น ไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการบริหารงานบุคคล สำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับส่วนราชการอื่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 38 ข.กำหนดให้ตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาได้แก่ ตำแหน่ง ดังต่อไปนี้...(3) รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (4) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ (5) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่ง ก.ค.ศ. ได้กำหนดตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นไว้ดังนี้ ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงาน กศน.จังหวัด/กรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน.จังหวัด/กรุงเทพมหานคร (ในสังกัด กศน.เดิม) ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนอำเภอ รองผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัด ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่าการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง (2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ ก.ค.ศ. (5) การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย. ดังนั้น การบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงต้องนำเสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา หรืออนุมัติ รวมทั้งการบริหารงานบุคคลในเรื่องต่าง ๆ ของตำแหน่งดังกล่าว ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ดำเนินการโดยอนุมัติ ก.ค.ศ.ด้วย เนื่องจากภายใต้โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการและการจัดระเบียบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนการจัดโครงสร้าง กลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในประเด็นปัญหาที่ 4.1 ที่ไม่มีการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงทำให้การบริหารงานบุคคลสำหรับตำแหน่งดังกล่าวในทุกเรื่องต้องนำเสนอ ก.ค.ศ. เป็นองค์กรในการบริหารงานบุคคลพิจารณา หรืออนุมัติ จึงขาดขั้นตอน การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ขาดกระบวนการกลั่นกรองดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาโดยองค์กรในระดับส่วนราชการ (อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการ) ชั้นหนึ่งก่อนนำเสนอ ก.ค.ศ.ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบรรจุและแต่งตั้ง ตามมาตรา 53 (2) การย้าย ตามมาตรา 59 วรรคสอง

การพิจารณาความดีความชอบ ตามมาตรา 73 การดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 98 หรือ การสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 111 มาตรา 112 ซึ่งแตกต่างจากผู้บริหารการศึกษา ในส่วนราชการอื่นในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามมาตรา 38 ข.(5) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่ ก.ค.ศ. กำหนด อันได้แก่ ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงาน กศน.จังหวัด/กรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน.จังหวัด/กรุงเทพมหานคร (ในสังกัด กศน.เดิม) ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนอำเภอ รองผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัด ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งมาตรา 53 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ให้อำนาจส่วนราชการ เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย นั่นก็คือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งในส่วนราชการ เช่น ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงาน กศน.จังหวัด/กรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการสำนักงาน กศน.จังหวัด/กรุงเทพมหานคร ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (เดิม) ซึ่งปัจจุบันได้มีกฎหมายจัดตั้งกรมส่งเสริมการเรียนรู้และได้ถ่ายโอนมาสังกัดกรมส่งเสริมการเรียนรู้ และ ก.ค.ศ. ได้จัดตั้ง อ.ก.ค.ศ. กรมส่งเสริมการเรียนรู้แล้ว การบริหารงานบุคคลของตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดกรมส่งเสริมการเรียนรู้ดังกล่าว จึงมี อ.ก.ค.ศ. กรมส่งเสริมการเรียนรู้ ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กระบวนการกลั่นกรองดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาแล้ว จึงรายงาน ก.ค.ศ. พิจารณาหรืออนุมัติ เฉกเช่นเดียวกับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนอำเภอ รองผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัด สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะมี อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการ กล่าวคือ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่เป็นองค์กรการบริหารงานบุคคลในส่วนราชการนั้น ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กลั่นกรองดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการนั้น แล้วจึงรายงานมายัง ก.ค.ศ. เพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจและความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองแก่ตำแหน่งดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวได้ดียิ่งกว่า และโดยที่มีบทบัญญัติของกฎหมายบางประการที่ไม่เอื้อต่อหลักการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองทั้งก่อนออกคำสั่งและภายหลังออกคำสั่ง ตามหลักกฎหมายปกครอง ประกอบมาตรา 19 (13) และ (14) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และอันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นเหตุให้การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ในหมวด 7 มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งเป็นการกระทบสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างมาก

การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่ง รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่

การศึกษาซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อมีกรณี ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 100 กำหนดว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาส่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ดังนั้น สำหรับ ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้บังคับบัญชา รวมถึงตำแหน่งอื่นที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้ดำเนินการทางวินัยและ เป็นผู้ส่งลงโทษ บทบัญญัติเรื่องการรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 104 วรรคสอง กำหนด ว่า สำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือหัวหน้าส่วนราชการ (กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ) หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นไป (เลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) และมีใช้การดำเนินการตามมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้ รายงาน ก.ค.ศ. พิจารณา ในขณะที่ตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในส่วนราชการอื่น เมื่อผู้บังคับบัญชา หรือ หัวหน้าส่วนราชการ (ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือ อธิบดีกรมส่งเสริมการเรียนรู้) เป็นผู้ดำเนินการทางวินัย และเป็นผู้ส่งลงโทษ มาตรา 104 วรรคหนึ่ง (1) กำหนดว่า การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของ ผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชา ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา เมื่อหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาตามอำนาจ หน้าที่แล้วให้เสนอหรือรายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พิจารณา แต่ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการเห็น แย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา (มาตรา 25 กำหนดว่า บรรดาบทบัญญัติใน พระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่นที่อ้างถึง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาให้หมายถึง อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ตามวรรคหนึ่งด้วย) ดังนั้น การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงแก่ผู้บริหารการศึกษาในส่วนราชการ อื่น จึงต้องรายงาน อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการพิจารณา ตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสม ในการ ดำเนินการทางวินัยในกรณีนี้ โดยจะพิจารณาเป็นความผิดกรณีใด สถานโทษเพียงใด หรือจะให้ดำเนินการสอบสวน ใหม่ หรือสอบสวนเพิ่มเติมให้เป็นการถูกต้องเหมาะสมได้ เมื่อ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง มีมติเป็นประการใด แล้ว ผู้บังคับบัญชามีอำนาจต้องสั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น หากหัวหน้าส่วนราชการมีความเห็นแย้ง จึงจะเสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา สำหรับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 100 วรรคสี่ กำหนดว่า ในกรณีที่ คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แล้วแต่กรณี เห็นว่าข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ให้ดำเนินการดังนี้ (1) สำหรับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ และ ผู้ดำรงตำแหน่งใดซึ่งกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือเป็นการดำเนินการ ของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามวรรคหก หรือ ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา (2) สำหรับข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา นอกจาก (1) ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษาของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณา ดังนั้น เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงต้องเสนอ ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณา

โทษ ตามมาตรา 100 วรรคสี่ (1) ในขณะที่ตำแหน่งผู้บริหารการศึกษา ในส่วนราชการอื่น เสนอ อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการพิจารณา ตามมาตรา 100 วรรคสี่ (2) อีกทั้งบทบัญญัติเรื่องการรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงมาตรา 104 (2) กำหนดว่าการรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้วให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ค.ศ. พิจารณาตามลำดับ จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยกับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับผู้บริหารการศึกษาในส่วนราชการอื่น จะมีกระบวนการขั้นตอนที่ไม่เท่ากัน โดยการดำเนินการทางวินัยกับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะมีกระบวนการขั้นตอนที่สั้นกว่าการดำเนินการทางวินัยกับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดส่วนราชการอื่น กล่าวคือ ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะเสนอ อ.ก.ค.ศ. พิจารณาเพียงชั้นเดียว แต่สำหรับในส่วนราชการอื่นจะเสนอ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการพิจารณา ตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสม ในการดำเนินการทางวินัยในกรณีนี้ชั้นหนึ่งก่อน โดยจะพิจารณาว่าเป็นความผิดกรณีใด สถานโทษเพียงใด ยุติเรื่อง เพิ่มโทษ ลดโทษ หรือจะให้ดำเนินการ สวบสวนใหม่ หรือสอบสวนเพิ่มเติมให้เป็นการถูกต้องเหมาะสมได้ แล้วจึงเสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาอีกชั้นหนึ่ง จึงเป็นปัญหาความลักลั่น ไม่เสมอภาคเท่าเทียมกัน ในขั้นตอนของการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การกลั่นกรองดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา โดยองค์การบริหารงานบุคคลในส่วนราชการ ประกอบกับกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อผู้บังคับบัญชามีอำนาจได้สั่งลงโทษตามมติ ก.ค.ศ. แล้วไม่ว่าจะเป็นโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้ว ในกระบวนการขั้นตอนการอุทธรณ์ หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาดังกล่าว ไม่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ กระบวนการดำเนินการทางวินัยจะเป็นอันสิ้นสุดในองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ไม่มีกระบวนการกลั่นกรองการใช้ดุลยพินิจอีกชั้นหนึ่ง เนื่องจากเป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 กล่าวคือ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสั่งหรือปฏิบัติตามมติ ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในฝ่ายปกครองแล้ว แต่หากประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ บทบัญญัติในเรื่องการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตามมาตรา 121 มาตรา 122 และมาตรา 124 ประกอบกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 ข้อ 7 กำหนดว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. และให้ ก.ค.ศ.เป็นผู้พิจารณา แม้จะมีการตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเพื่อทำการแทน ก.ค.ศ. ตามมาตรา 17 กล่าวคือ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (ที่ทำการแทน ก.ค.ศ.) เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ก็ตาม ซึ่ง ก.ค.ศ. เป็นทั้งองค์กรใช้ดุลพินิจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังกล่าว และในขณะเดียวกันก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

คำสั่งลงโทษที่ตนเองใช้ดุลยพินิจพิจารณาและมีมติแล้วนั้นด้วย ย่อมต้องถือว่า ก.ค.ศ.ซึ่งได้พิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยนั้นมีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ต้องถูกคำสั่งลงโทษตามมติดังกล่าว ย่อมมีฐานะเป็น “คู่กรณี” หรืออาจเป็นกรณีที่มีเหตุอื่นใดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง รวมถึงกรณีดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ดำเนินการซึ่งจะต้องรายงาน ก.ค.ศ.พิจารณาด้วย หรือกรณีที่มีการอุทธรณ์ก็ต้องเสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา ตามนัยข้อ 7(2) แห่งกฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 เช่นกัน ซึ่งต่างจากผู้บริหารการศึกษาในส่วนราชการอื่น ที่การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงพิจารณาโทษ โดย อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้สั่งลงโทษแล้ว ถึงจะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัย ต่อ ก.ค.ศ. เพื่อตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ และความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษ หรือพิจารณาอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่ง อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยิ่งกว่า อันเห็นได้ถึงการขาดความเสมอภาค ลักลั่น ไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐานกับส่วนราชการอื่น

อีกประการหนึ่ง สำหรับการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษแล้วก็จะรายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามมาตรา 104 (1) ซึ่งปัจจุบัน มีการจัดตั้ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 245 เขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา จำนวน 183 เขต และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา จำนวน 62 เขต) ซึ่งอาจเกิดปัญหา ถึงความเป็นมาตรฐานไม่เท่าเทียมกัน ในการตีความตัวบทบัญญัติของกฎหมายก็ดี มาตรฐานในการใช้ดุลยพินิจในการสั่งลงโทษก็ดี ที่มีความแตกต่างกัน หากมีการจัดตั้ง อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ และความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษ ก็จะเกิดความไม่มาตรฐานเท่าเทียมกันในส่วนราชการ อันหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมในส่วนราชการ ส่งผลต่อเนื่องไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ราชการเกิดประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล อันส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาตามที่สังคมส่วนรวมได้คาดหวังไว้

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาปัญหาความการขาดความเสมอภาค ลักลั่น ไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการบริหารงานบุคคล สำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับส่วนราชการอื่น

จากสภาพปัญหาความการขาดความเสมอภาค ลักลั่น ไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการบริหารงานบุคคล สำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษา การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การกลั่นกรองดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา โดยองค์กรบริหารงานบุคคลในส่วนราชการที่ได้วิเคราะห์มาข้างต้น การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดกลไกการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น

พื้นฐาน ให้มีเพียง 2 ระดับ (ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) แม้จะมีข้อดีในเรื่องเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาก็ตาม แต่ก็เกิดปัญหาข้อจำกัดบางประการดังกรณีที่ได้กล่าวมาในประเด็นข้อ 4.1 และในประเด็นตามข้อ 4.2 นี้ จึงยังไม่มีความเหมาะสม สมควรที่จะต้องจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลในระดับ ส่วนราชการ ในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขึ้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในประเด็นที่ 4.1.2 และกระจายอำนาจบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยอนุมัติ ก.ค.ศ. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และแต่งตั้ง ไปเป็นโดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แทน โดยการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 53 (2) ให้สอดคล้องกัน กล่าวคือ กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากการศึกษาองค์กรควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ 4.1.2 การจัดตั้งองค์กรการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศมีหลายรูปแบบ การจัดตั้งในรูปแบบโดยอ้อมขึ้นอยู่กับความจำเป็นต้องการ บทบาท พันธกิจ หลักการในการจัดตั้งเพื่อประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้บริบททางสังคมในขณะนั้น เช่น คณะกรรมการภายใต้การบริหารคงหลักการการสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง วางนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาราชการ คณะกรรมการอิสระจะมีประสิทธิภาพสูงสุดกับบทบาทผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม หน่วยงานขึ้นตรงจะเหมาะกับบทบาทผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล

สหราชอาณาจักรองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) คณะกรรมการประกอบสมาชิกอย่างน้อยเจ็ดคน ให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ซึ่งประมุขของรัฐจะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะกรรมการโดยตรงตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงราชการ (Minister for the Civil Service) ซึ่งก่อนคัดเลือกบุคคล รัฐมนตรีต้องหารือกับ The First Ministers for Scotland and Wales และผู้นำฝ่ายค้านที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่รับพิจารณา และตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดย The Civil Service Code และประมวลจริยธรรม (The Ethical Code) อันเป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนด และเงื่อนไขสำหรับข้าราชการทุกคน คณะกรรมการยังมีอำนาจทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ใด ๆ ตามที่ The Civil Service Code กำหนด ซึ่งคณะกรรมการสามารถออกระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาได้เอง โดยในการสอบสวนหรือการพิจารณาอุทธรณ์คณะกรรมการมีอำนาจเรียกคู่กรณีในอุทธรณ์จัดเตรียมข้อมูล และให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสม หรือให้คำแนะนำต่าง ๆ ได้

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบบริหารภาครัฐ 3 หน่วย คือ(1) สำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคล (Office of Personnel Management) เป็นหน่วยงานอิสระในฝ่ายบริหาร ที่รับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นผู้บริหารสูงสุดซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ใน District of Columbia และอาจมีสำนักงานส่วนภูมิภาคตามความเหมาะสม (2) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board - MSPB) เป็นคณะกรรมการอิสระแบบสองพรรค (Bipartisan Committee) ที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร รับผิดชอบพิจารณา คำอุทธรณ์และร้องทุกข์ MSPB ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากสภาสูง (Senate) กรรมการเกินกว่า 2 คน จะสังกัดพรรคเดียวกันไม่ได้ และ(3) องค์การแรงงานสัมพันธ์ (Federal Labor Relations Authority) เป็นคณะกรรมการอิสระแบบสองพรรค (Bipartisan Committee) ที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร รับผิดชอบเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลกับข้าราชการในเรื่องสภาพการจ้าง FLRA มีองค์ประกอบและเงื่อนไขของกรรมการแบบเดียวกับ MSPB

ประเทศญี่ปุ่น องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ได้แก่ กรรมการของหน่วยงานบุคคลแห่งชาติ National Personnel Authorities (NPA) ประกอบด้วย กรรมการประจำ 3 คน กรรมการต้องไม่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในระยะเวลา 5 ปี ก่อนวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และห้ามผู้พ้นตำแหน่งกรรมการกลับมาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีโดยความยินยอมของสภานิติบัญญัติทั้ง 2 แห่ง จากบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 35 ปีขึ้นไป ซึ่งมีคุณธรรมและความซื่อสัตย์สูงสุดมีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยและการบริหารที่มีประสิทธิภาพตามหลักคุณธรรม มีความรู้ และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอย่างกว้างขวาง

องค์การการบริหารงานบุคคลของภาครัฐในประเทศไทยโดยเฉพาะ องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ที่เป็นองค์กรกลางแรกในประเทศไทย และเป็นต้นแบบแก่องค์กรกลางอื่น กำหนดให้มีองค์กรการบริหารงานบุคคล หลายระดับ และรูปแบบองค์ประกอบ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” และมีคณะอนุกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.สามัญ” เพื่อเป็นองค์กรบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่าง ๆ ดังนี้

- (1) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กระทรวง” โดยออกนามกระทรวง
- (2) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กรม” โดยออกนามกรม
- (3) คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. จังหวัด” โดยออกนามจังหวัด
- (4) คณะอนุกรรมการสามัญประจำส่วนราชการอื่นนอกจากส่วนราชการตาม (1) (2) และ (3)

การเรียกชื่อ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. ตาม (4) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วย 1.นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน 2.ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 3.กรรมการซึ่งทรง พระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการ จัดการ และด้านกฎหมายซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเจ็ดคน และ 4. เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ.

สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในระดับส่วนราชการ จะมี อ.ก.พ. กรม ซึ่ง ประกอบด้วยอธิบดี เป็นประธาน รองอธิบดีที่อธิบดีมอบหมายหนึ่งคนเป็นรองประธาน และอนุกรรมการซึ่ง ประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจาก (1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และมีได้เป็นข้าราชการในกรมนั้นจำนวน ไม่เกินสามคน (2) ข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทบริหารหรือประเภทอำนวยการในกรมนั้นซึ่ง ได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จำนวนไม่เกินหกคน โดยให้ อ.ก.พ. ตั้งเลขานุการ หนึ่งคน

จากการศึกษาองค์การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ในการบริหารงานบุคคลของ ภาครัฐในต่างประเทศ และในประเทศ เห็นควรนำรูปแบบผสมผสานในรูปแบบที่เป็นคณะกรรมการอิสระและ รูปแบบที่คณะกรรมการภายใต้ฝ่ายบริหารมาปรับใช้ ในการจัดตั้งองค์การควบคุมตรวจสอบการกระทำทาง ปกครอง ในส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวในข้อ 4.1.2 โดยนำรูปแบบในลักษณะเดียวกับ อ.ก.พ. กรม ของข้าราชการพลเรือน มาปรับใช้ โดยกำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตั้ง อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยความ เห็นชอบของ ก.ค.ศ. ประกอบด้วย ประธานซึ่งแต่งตั้งจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมี รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มอบหมาย หนึ่งคนเป็นรองประธาน อนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการจัด การศึกษา และด้านกฎหมาย หรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา และอนุกรรมการซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งครู ตำแหน่งผู้บริหารการศึกษา หรือตำแหน่งบุคลากรทาง การศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค.ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้เลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งข้าราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หนึ่ง คน เป็นเลขานุการ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยกำหนดให้ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอำนาจหน้าที่ บริหารงานบุคคลในส่วนราชการนั้น ทั้งนี้การตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง

อำนาจหน้าที่และขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด เช่นเดียวกับ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง
ในส่วนราชการอื่นตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

นอกจากที่จะต้องแก้ไข มาตรา 25 แล้ว เห็นสมควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตราอื่น ในบางเรื่องให้
สอดคล้องรองรับ เช่น มาตรา 53 (2) การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย มาตรา 59 การดำเนินการทางวินัย
มาตรา 100 การรายงาน การดำเนินการทางวินัย มาตรา 104 เป็นต้น ที่กำหนดให้ต้องเสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา
หรืออนุมัติ เป็นเสนอ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณา หรืออนุมัติ รวมทั้ง
แก้ไข ปรับปรุง กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ให้
สอดคล้องรองรับกับหลักการดังกล่าวนี้ด้วย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการรัฐสภา ข้าราชการพลเรือนสามัญในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการทหาร เป็นต้น การที่จะให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุด ต่อคุณภาพการจัดการศึกษาของประเทศ การบริหารงานบุคคลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลัง การคัดกรอง การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การกำหนดค่าตอบแทน การเลื่อนตำแหน่ง การมีและเลื่อนวิทยฐานะ การย้าย การประเมินผลการปฏิบัติงาน การสร้างขวัญและกำลังใจ การพัฒนา ตลอดจนการเสริมสร้างวินัย การให้ออกจากราชการ เมื่อมีระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามระบบคุณธรรม โดยความพึงพอใจของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานร่วมกัน ย่อมส่งผลให้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่จนเกิดผลดี ส่งผลถึงผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาอันเกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานการศึกษาส่วนราชการ บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) จะมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขึ้นมาในส่วนราชการ หรือหน่วยงาน โดยมีองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลเป็นผู้กำหนดนโยบายบริหารงานบุคคล กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคล เพื่อองค์กรบริหารงานบุคคลในส่วนราชการ หรือหน่วยงานให้ถือปฏิบัติ ตลอดจนกำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการหรือหน่วยงานในสังกัด องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงถือเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบาย วางแผน กำหนดเกณฑ์อัตรากำลัง ออกกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการ เงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลเพื่อรักษามาตรฐาน และสร้างความเป็นธรรม ตั้งแต่กระบวนการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดค่าตอบแทน การเลื่อนตำแหน่งและระดับตำแหน่ง การมีและเลื่อนวิทยฐานะ การย้าย การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการออกจากราชการ โดยที่ข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการจะมีข้าราชการอยู่ 2 ประเภท กล่าวคือ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะมีกลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพียง 2 ระดับ คือ 1. ก.ค.ศ. และ 2. อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดอื่น จะมี อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการแต่สำหรับ

ข้าราชการพลเรือนสามัญที่สังกัดอยู่ในราชการส่วนกลาง ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จะมีกลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 3 ระดับ คือ 1. ก.พ. 2. อ.ก.พ. กระทรวง 3. อ.ก.พ. กรม เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนในสังกัดกระทรวงอื่น ที่มีกลไกการบริหารงานบุคคล หลายระดับ คือ 1. ก.พ. 2. อ.ก.พ. กระทรวง 3. อ.ก.พ. กรม 4.อ.ก.พ. จังหวัด

จากการที่กลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูมีเพียง 2 ระดับ โดยเฉพาะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มิให้จัดตั้ง อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการ จึงมี ก.ค.ศ. ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และมี อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบดุลพินิจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน การดำเนินการทางวินัยรวมถึงการใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจในระดับเขตพื้นที่การศึกษา แล้วจัดส่งหรือรายงานมายัง ก.ค.ศ. ที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรส่วนกลางในการกำกับ ควบคุมตรวจสอบดุลพินิจ การดำเนินการต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุ และแต่งตั้ง การโอน การย้าย การให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จนกระทั่งการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอีกชั้นหนึ่ง โดยส่วนราชการต้นสังกัดไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจนั้น ๆ

เมื่อได้ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับกลไกการบริหารงานบุคคลข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา การกระทำทางปกครอง และการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทย รวมทั้งกลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในต่างประเทศ นำมาศึกษาเปรียบเทียบกัน เห็นว่ากลไกการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การกระทำทางปกครอง และการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น ยังคงมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง และไม่เอื้อต่อหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ อันส่งผลให้เกิดปัญหาในหลายประการหลายประเด็น ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ปัญหาความล่าช้าในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เนื่องจากปริมาณงานที่เข้ามาสู่องค์กรกลางโดยตรงมีปริมาณมาก โดยเฉพาะการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีที่ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีมติแล้วไม่จะมีมติให้ยุติเรื่อง ให้ลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง ระดับโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน หรือวินัยอย่างร้ายแรง ระดับโทษปลดออกจากราชการ หรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจตามมาตรา 53 ต้องส่งไปตามมตินั้น โดยเมื่อส่งตามมติแล้วก็ต้องรายงานมาที่ ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางโดยตรงทุกเรื่อง หรือใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งมาที่ ก.ค.ศ. โดยที่ส่วนราชการต้นสังกัดไม่ได้รับทราบหรือตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้

ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 อีกชั้นหนึ่ง หรือแม้กระทั่งกรณีการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงที่กฎหมายให้รายงานมายังหัวหน้าส่วนราชการ และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการมีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ก็ต้องรายงานมายัง ก.ค.ศ. หรือกรณีการตรวจสอบคำสั่งการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชาในเขตพื้นที่การศึกษา เช่น การรับโอนข้าราชการต่างสังกัดมาเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การมีและเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ก็ต้องส่งคำสั่งมายัง ก.ค.ศ. เพื่อตรวจสอบ การที่ไม่มีกลไกที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในระดับส่วนราชการในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ กลั่นกรองหรือถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อันทำให้ ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่ควรมีหน้าที่เฉพาะการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล กำกับ ดูแล ตรวจสอบการดำเนินการของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ส่วนราชการหรือหน่วยงานการศึกษา ต้องมีภารกิจหน้าที่ดำเนินการเช่นเดียวกับองค์กรที่เป็นฝ่ายปฏิบัติเป็นจำนวนมากไปด้วย การจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้มี อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้นก็จะทำให้บางเรื่องบางกรณีที่ไม่จำเป็นต้องรายงานมาถึง ก.ค.ศ. สามารถเสร็จสิ้นได้ที่ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เช่น เรื่องการรายงานการดำเนินการทางวินัยที่มีโทษไม่ร้ายแรงที่ไม่กระทบสิทธิข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างรุนแรงหรือคำสั่งการบริหารงานบุคคลในบางเรื่องก็จะทำให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปด้วยความรวดเร็วมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. ปัญหาการขาดความเสมอภาค ลักลั่น ไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการบริหารงานบุคคล สำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันได้แก่ ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เนื่องจากไม่มีองค์กรบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงทำให้การบริหารงานบุคคลสำหรับตำแหน่งดังกล่าวในทุกเรื่องต้องนำเสนอ ก.ค.ศ. เป็นองค์กรในการบริหารงานบุคคล ขาดขั้นตอนกระบวนการกลั่นกรองดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาโดยองค์กรในระดับส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสรรหา การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การดำเนินการทางวินัย ซึ่งแตกต่างจากผู้บริหารการศึกษาในส่วนราชการอื่นในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เช่น ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. จังหวัด/กรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการสำนักงาน กศน.จังหวัด/กรุงเทพมหานคร ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (เดิม) ซึ่งปัจจุบันได้มีกฎหมายจัดตั้งกรมส่งเสริมการเรียนรู้ โดยยกฐานะสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) จากหน่วยงานภายใต้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรมส่งเสริมการเรียนรู้ ตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาดังกล่าวได้ถ่ายโอนมาสังกัดกรมส่งเสริมการเรียนรู้ ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนอำเภอ รองผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัด สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งการบริหารงานบุคคล

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะมี อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการ กล่าวคือ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่เป็นองค์กรการบริหารงานบุคคลในการสรรหา การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การดำเนินการทางวินัย ตำแหน่งดังกล่าวในส่วนราชการนั้น แล้วรายงานมายัง ก.ค.ศ. เพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจและความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองแก่ตำแหน่งดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวได้ดียิ่งกว่า และโดยที่บทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อหลักการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง และหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นเหตุให้การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในการดำเนินการทางวินัยอันเป็นการกระทบสิทธิของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างมาก และการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องเสนอ ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณาโทษ เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้สั่งลงโทษแล้ว หากไม่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ กระบวนการดำเนินการทางวินัยจะเป็นอันสิ้นสุดในองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ไม่มีกระบวนการกลั่นกรองการใช้ดุลยพินิจอีกชั้นหนึ่ง แต่หากประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ก็ต้องอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. แม้จะมีการตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ เพื่อทำการแทน ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ก็ตาม ซึ่ง ก.ค.ศ. เป็นทั้งองค์กรใช้ดุลพินิจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และในขณะเดียวกันก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่ตนเองใช้ดุลพินิจพิจารณา และมีมติแล้วนั้นด้วย ย่อมต้องถือว่า ก.ค.ศ. ซึ่งได้พิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยนั้นมีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ต้องถูกคำสั่งลงโทษตามมติดังกล่าว ย่อมมีฐานะเป็น “คู่กรณี” หรืออาจเป็นกรณีที่มีเหตุอื่นใดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ซึ่งต่างจากผู้บริหารการศึกษาในส่วนราชการอื่น การดำเนินการทางวินัยที่พิจารณาโทษโดย อ.ก.ค.ศ. ในส่วนราชการนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้สั่งลงโทษแล้ว ต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ ก.ค.ศ. เพื่อตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ และความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษ หรือพิจารณาอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่ง อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยิ่งกว่า อันเห็นได้ถึงการขาดความเสมอภาค ลักลั่น ไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับส่วนราชการอื่น

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาทั่วโลกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มิให้จัดตั้ง อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นสมควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ตลอดจนบทบัญญัติในมาตราอื่น รวมถึงกฎระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการ ฯลฯ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องรองรับกัน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. แก้ไขบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในมาตรา 25 ที่กำหนดว่า “ ในส่วนราชการอื่น นอกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการนั้น ...” โดยตัดคำว่า “สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ออก อันจะเป็นผลให้สามารถจัดตั้งองค์การบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในระดับส่วนราชการ ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ กล่าวคือ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และความเสมอภาค ลักลั่น ไม่เท่าเทียมกันรวมทั้งความเป็นมาตรฐานในกระบวนการบริหารงานบุคคล ดังกล่าวข้างต้น

2. แก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 53 (2) ให้สอดคล้องกัน โดยการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล การบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยอนุมัติ ก.ค.ศ. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เป็นให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันจะเป็นผลให้การบริหารงานบุคคลสำหรับตำแหน่งดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุและแต่งตั้ง การให้มีและเลื่อนวิทยฐานะ การย้าย การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการ ฯลฯ เสนอ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณา

3. แก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย มาตรา 100 วรรคสี่ (1) และมาตรา 104 วรรคสอง โดยตัดตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ออก เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยกับตำแหน่งดังกล่าว รวมทั้งตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เสนอ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณา

นอกจากนี้ ยังเห็นสมควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายแม่บทที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นด้วย ดังต่อไปนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2550 ให้สอดคล้องกับหลักการที่แก้ไข

2. แก้ไขเพิ่มเติม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยร้องทุกข์และการพิจารณาร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ให้สอดคล้องกับหลักการที่แก้ไข

3. แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2561 ให้สอดคล้องกับหลักการที่แก้ไข

4. กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามวาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุม ของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

5. แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่น ๆ เช่น การสรรหา การย้าย การเปลี่ยนตำแหน่ง ให้สอดคล้องกับหลักการที่แก้ไขด้วย

อีกทั้งในระยะต่อไป ควรศึกษาเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงโครงสร้างองค์กรการบริหารงานบุคคล ในส่วนราชการอื่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรมส่งเสริมการเรียนรู้ว่าจะสมควรให้มี 3 ระดับ เช่นเดียวกันด้วยหรือไม่

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5 สำนักพิมพ์วิญญูชน 2546).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายปกครอง Administrative Law* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2552).
- ธวัชชัย วงศ์กำ, ‘ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2556).
- นภดล เสงเจริญ, ‘องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ’ <www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=895> สืบค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2566
- บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2554).
- ประยูร กาญจนกุล, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523).
- พรชัย เลื่อนฉวี, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2554).
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง, ‘การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง’ <<http://www.archanpoo.net>> สืบค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2566
- ระบบศูนย์บริการแลกเปลี่ยนข้อมูลการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, ‘ข้อมูลประจำภาคเรียน 1/2566 ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิ.ย. 2566’ <<https://exchange.moe.go.th/web/Login.htm?mode=index>> สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2566
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป* (สำนักพิมพ์นิติราษฎร์ 2554).
- วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, ‘องค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐมีแต่คณะกรรมการเท่านั้นหรือ?’ <<https://prachatai.com/journal/2018/11/79572>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.
- ศรัณย์ดิษฐ์ เบญจพงษ์, ‘กับแกล้มบริหารคน : ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลในภาครัฐ’ <<https://bit.ly/37olyzM>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.
- สีมา สีมานันท์, ‘สรุปการบรรยายพิเศษ วันที่ 12 พฤษภาคม 2548’ <www.ocsc.go.th> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ‘โครงการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และ ร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐ’ (2545).
- สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, ‘รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่มที่ 1) (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2543)
- สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, ‘สถิติจำนวนครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำปี 2564 – 2566’ <http://www.bopp.go.th/?page_id=3860> สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2566.

บรรณานุกรม (ต่อ)

ฤทัย หงส์สิริ, *กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539* (สำนักพิมพ์จรัส การพิมพ์ 2541).
เอกศักดิ์ คงตระกูล และสุรพล นิตไกรพจน์, 'ข้อวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดระบบองค์กรกลางบริหารงานบุคคล
ในหน่วยงานทางการศึกษา' รายงานการศึกษาวเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตาม
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่ม 2
(โรงพิมพ์เดือนตุลาคม 2543)

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล จีรนนท์ เฟ่งพินิจ

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2532 - นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประสบการณ์ทำงาน

- รองเลขาธิการ ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร