

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย
ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ธวัชชัย วงศ์กำ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. 2557

**Legal Problems of Administrative Control and Review
on disciplinary Action of Teacher Civil Service
and Educational Personnel**

THAWATCHAI WONGGUMM

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University
2014**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
ชื่อผู้เขียน	ธวัชชัย วงศ์ท่า
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีมุ่งศึกษาถึงเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อันมีลักษณะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองและเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ โดยได้ศึกษาเทียบกับแนวคิดทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองและการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ตลอดจนเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของไทย

จากการศึกษาพบว่า การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน มีความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองและหลักการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองอยู่หลายประการ ได้แก่ ปัญหาความไม่เป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ปัญหาความไม่เป็นกลางในการใช้อำนาจดุลพินิจขององค์กรกลางในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และปัญหาสถานะทางกฎหมายของหน่วยงานเลขานุการขององค์กรกลางในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

จากการศึกษาองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น พบว่าองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยข้าราชการของประเทศเหล่านั้นต่างมีความเป็นกลางและเป็นองค์กรอิสระแยกต่างหากจากองค์กรบริหารงานบุคคล ทั้งหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เลขานุการขององค์กรควบคุมตรวจสอบดังกล่าวนี้ ก็เป็นส่วนราชการแยกเป็นอิสระ ซึ่งหลักการ

ดังกล่าวก็ถูกนำมาใช้เป็นหลักการในการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งเป็นองค์กร
ควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยด้วย ดังนั้น ควรมี
การนำแนวคิดการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ รวมทั้ง
แนวคิดการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยเอง
มาปรับใช้ในการปรับปรุงระบบการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและ
บุคลากรทางการศึกษา โดยให้มีการตั้งคณะกรรมการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจ
ในการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นมาเป็นการเฉพาะกรณี
แยกต่างหากจากองค์กรบริหารงานบุคคล และกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นมามีอีกองค์กรหนึ่ง เพื่อเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่
ควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา นอกจากนี้
ยังเห็นสมควร กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็น
ส่วนราชการระดับกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักทฤษฎีการ
ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองต่อไป

Thesis Title	Legal Problems of Administrative Control and Review on Disciplinary Action of Teacher Civil Service and Educational Personnel
Author	Thawatchai Wonggumm
Thesis Advisor	Assistant Professor Dr.Pornchai Luernshavee
Department	Law
Academic year	2013

ABSTRACT

The objective of this thesis is to study about law sections of administrative control and review on disciplinary action of teacher civil service and educational personnel which mostly concern with control and review on Administrative dispute and Quasi-Judicial enforcement. This Thesis was correlated studied with ideas, principals and theories about the administrative action, the administrative control, the administrative review and the disciplinary proceedings review of government officer in other countries for analyzed on legal problems of control and review on disciplinary Action of teacher civil service and educational personnel in Thailand.

From the studies of the administrative control and review on disciplinary action of teacher civil service and educational personnel in the present day founded that, there are many unsuitable and inconsistent with ideas, principals and theories about the administrative action, the administrative control and the administrative review such as, the problem of independent in the administration that control and review on supervising officials discretion in the Educational Service Area, the problem of neutral discretion for control and review in administrative disciplinary action of teacher civil service and educational personnel and the problem of legal status on secretary work of administrative disciplinary proceedings of teacher civil service and educational personnel.

From the studies of the administrative control and review on disciplinary action of government officer in other countries which The United States of America, England, France and Japan founded that the administration that control and review on the disciplinary action of government officer in these countries can work with neutrality and work as independent entity from the Administrative personnel administration which secretary work of administrative control

and review on the disciplinary action was work as independent entity as well. This Principle was used for set up the Merit System Protection Commission (MSPC). The Merit System Protection Commission (MSPC) is the commission that review disciplinary action of Thailand's Civil servants, therefore the ideas, principals and theories about the control and review on the disciplinary action of government officer in other countries including with the review on disciplinary action of Thailand's Civil servants should apply for adjust system of the administrative control and review on disciplinary action of teacher civil service and educational personnel by appoint a commission for control and review the administration on supervising officials discretion in the Educational service area which separated from administrative personnel management and establish the Merit System Protection Commission for control and review on disciplinary action of teacher civil service and educational personnel. Additional suggestion with promoting the Office of the Teacher Civil Service and Educational Personnel Commission as a juristic person in level of department office for suitably and conform to the theory and principals of the control and review on administrative action.

กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เกิดขึ้นด้วยความเมตตาเอาใจใส่จากบุคคลทั้งหลาย โดยได้รับความกรุณาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และผลักดันให้ผู้เขียนมีความมุ่งมั่นในการศึกษาค้นคว้าข้อมูลในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำชี้แนะและแนวความคิดทางด้านวิชาการ ซึ่งท่านได้ดูแลอย่างใกล้ชิดรวมทั้งกรุณาตรวจทานพร้อมทั้งให้คำแนะนำปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์มีความถูกต้องสมบูรณ์ จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ และรองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง ที่ได้กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้ให้ข้อแนะนำที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จอย่างสมบูรณ์

ขอขอบคุณท่านเอกศักดิ์ คงตระกูล ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย สำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ช่วยให้คำปรึกษา แนะนำ และสนับสนุนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ขอขอบคุณ คุณพชธร พันธุ์สุวรรณ และคุณศิริระ อังสัจจะพงษ์ ที่ได้ให้ความรู้และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดจนช่วยเหลือและดูแลอำนวยความสะดวกอย่างมากในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้จนลุล่วงได้ด้วยดี

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอโน้มรำลึกถึงพระคุณบิดามารดาที่ถือเสมือนเป็นแรงใจและแรงผลักดันอันยิ่งใหญ่ และขอขอบคุณครอบครัวที่คอยสนับสนุนและเป็นกำลังใจอันสำคัญ รวมทั้งอาจารย์ทุกท่านที่ประสาทความรู้และวิชาการ เจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษาที่คอยช่วยเหลืออำนวยความสะดวก ตลอดจนเพื่อน พี่ น้องทุกคนที่คอยช่วยเหลือให้กำลังใจและมอบสิ่งดีๆ ให้แก่กันมาโดยตลอด จนเป็นผลให้การศึกษาระดับมหาบัณฑิตของผู้เขียนสำเร็จได้ในที่สุด

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาหรือปฏิบัติ ผู้เขียนขอมอบความดีทั้งหมดแด่บิดา มารดา ครู อาจารย์ ผู้มีพระคุณทุกท่าน ตลอดจนผู้แต่งหนังสือ ตำรา บทความและข้อเขียนทั้งหลายที่ผู้เขียนได้ใช้ศึกษาค้นคว้าในการจัดทำและอ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

ธวัชชัย วงศ์ก่า

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
ประมวลศัพท์และคำย่อ.....	๘
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	9
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
2. แนวคิด แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง	
การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง.....	11
2.1 แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง.....	11
2.1.1 ความหมายและลักษณะของฝ่ายปกครองและ	
การกระทำทางปกครอง.....	11
2.1.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	17
2.1.3 หลักการพื้นฐานสำหรับการกระทำทางปกครอง.....	20
2.1.4 รูปแบบการกระทำทางปกครอง.....	24
2.1.5 คุณพินิจของฝ่ายปกครอง.....	29
2.1.6 ผลบังคับและการสิ้นสุดผลบังคับของนิติกรรมทางปกครอง.....	33
2.2 แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบ	
การกระทำทางปกครอง.....	37
2.2.1 ลักษณะและประเภทของการควบคุมตรวจสอบ	
การกระทำทางปกครอง.....	37
2.2.2 ลักษณะและประเภทของการควบคุมตรวจสอบการกระทำ	
ทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง.....	39

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.3 แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับวินัยวินัยข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา.....	44
2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับวินัยทั่วไป.....	44
2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	46
2.3.3 การพิจารณาข้อเท็จจริงในความผิดวินัย.....	49
2.3.4 การพิจารณาความผิดวินัย.....	53
2.3.5 การพิจารณากำหนดโทษทางวินัย.....	54
3. กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ในต่างประเทศกับประเทศไทย.....	57
3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการในต่างประเทศ.....	58
3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	58
3.1.2 ประเทศอังกฤษ.....	63
3.1.3 ประเทศฝรั่งเศส.....	67
3.1.4 ประเทศญี่ปุ่น.....	70
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547.....	73
3.2.1 องค์การบริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา.....	73
3.2.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา.....	81
3.2.3 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	87
3.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	90

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.3.1 องค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน.....	90
3.3.2 การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน.....	96
4. วิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย.....	99
4.1 ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจ ของผู้บังคับบัญชาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและแนวทางแก้ไข.....	99
4.1.1 ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจ ของผู้บังคับบัญชาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา.....	99
4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา.....	104
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยและแนวทางแก้ไข.....	107
4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย.....	107
4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ขององค์กรกลางในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย.....	112
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของหน่วยงานเลขานุการขององค์กร ควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยและแนวทางแก้ไข.....	119
4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของหน่วยงานเลขานุการ ขององค์กรควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย.....	119
4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมาย ของหน่วยงานเลขานุการขององค์กรควบคุมและตรวจสอบ การดำเนินการทางวินัย.....	123
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	129
5.1 บทสรุป.....	129
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	131
บรรณานุกรม.....	134
ภาคผนวก.....	141
ประวัติผู้เขียน.....	200

ประมวลศัพท์และคำย่อ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ ปรากฏมีคำย่ออยู่หลายแห่งซึ่งเป็นคำในกฎหมาย ผู้เขียนจึงคงคำย่อดังกล่าวไว้ ดังต่อไปนี้

ก.พ.	หมายความว่า	คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
ก.พ.ค.	หมายความว่า	คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
สำนักงาน ก.พ.	หมายความว่า	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
เลขาธิการ ก.พ.	หมายความว่า	เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
ก.ค.	หมายความว่า	คณะกรรมการข้าราชการครู
สำนักงาน ก.ค.	หมายความว่า	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู
เลขาธิการ ก.ค.	หมายความว่า	เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครู
ก.ค.ศ.	หมายความว่า	คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
สำนักงาน ก.ค.ศ.	หมายความว่า	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
เลขาธิการ ก.ค.ศ.	หมายความว่า	เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
อ.ก.ค.ศ.วิสามัญ	หมายความว่า	คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาวิสามัญ
อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา	หมายความว่า	คณะอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา
อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง	หมายความว่า	คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตั้งประจำส่วนราชการที่มีได้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ในปัจจุบัน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตำรวจ เป็นต้น แต่จำนวนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเมื่อเทียบกับข้าราชการประเภทอื่นแล้วมีจำนวนมาก และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นข้าราชการที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการสร้างเสริมเด็กและเยาวชนไปสู่การเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพของชาติในอนาคต

จากที่กล่าวมาข้างต้น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญยิ่งต่อการจัดการศึกษาของประเทศ ทั้งนี้ เพราะหากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ หรือมีศักยภาพสูงแล้ว ก็จะทำให้การจัดการศึกษาดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไปได้

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่สำคัญในระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อส่งเสริมการบริหารจัดการศึกษาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และยังเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่ออำนวยความสะดวก รักษาและเสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นคนดี มีคุณภาพ และคัดกรองผู้ที่ไม่ดี ไม่เหมาะสมออกจากวิชาชีพครู

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนประโยชน์อื่นของผู้ถูกดำเนินการทางวินัยนั้น การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองในลักษณะการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยต้องมีความเป็นกลางและใช้อำนาจดุลพินิจภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด และต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครองด้วย

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การที่มีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอยู่เป็นจำนวนมากกระจัดกระจายสังกัดอยู่ตามส่วน

ราชการและเขตพื้นที่การศึกษาต่างๆ อย่างมากมายหลากหลาย ย่อมมีความเป็นไปได้ที่การใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย รวมทั้งกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการในการปฏิบัติราชการ ตลอดจนการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจอาจไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรม แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สังกัดอยู่ต่างหน่วยงานกันไป หรือแม้กระทั่งบางกรณี อาจมีการใช้อำนาจโดยมิชอบ เป็นการกลั่นแกล้ง โดยไม่เป็นธรรม ซึ่งมีปรากฏให้เห็นอยู่เนือง ๆ จึงเกิดแนวความคิดในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองภายในฝ่ายปกครองขึ้น เพื่อควบคุม กำกับ และตรวจสอบ ทบทวนกระบวนการขั้นตอนและการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความเหมาะสมและเป็นธรรม

แนวคิดในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในประเทศไทยนั้น แต่เดิมใช้วิธีการควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจเหนือกว่า เช่น การอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงระดับเหนือขึ้นไป หรือการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ เป็นต้น ต่อมาเริ่มได้เกิดแนวความคิดในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรบริหารงานบุคคลในรูปแบบของคณะกรรมการขึ้น เพื่อเป็นองค์กรกลางที่จะเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ

แนวความคิดในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรบริหารงานบุคคลในประเทศไทยนั้น เริ่มมีหลักฐานปรากฏเป็นครั้งแรกคือมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2471 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2472 โดยได้แยกข้าราชการออกเป็นข้าราชการฝ่ายทหารและข้าราชการฝ่ายพลเรือน และได้มีการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนขึ้น มีชื่อว่า คณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ด้วยเหตุผลที่จะจัดวางระเบียบข้าราชการพลเรือนเพื่อเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ โดยไม่ต้องกังวลกับการแสวงหาประโยชน์ในทางอื่น ต่อมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 2476 ได้จัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลชื่อว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ขึ้นใหม่ แต่ก็ยังคงมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเช่นเดิม และได้มีการปรับปรุงแก้ไขในเวลาต่อมาอีกหลายฉบับ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนหลายประการ นอกจากจะยังคงมีองค์กรกลางบริหารงาน

บุคคลของข้าราชการพลเรือนคือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอยู่แล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังได้จัดตั้งองค์กรกลางขึ้นอีกองค์กรหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” เพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System) มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ รวมถึงการคุ้มครองระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนควบคู่กันไปกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งนับเป็นการก่อตั้งองค์กรซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่เป็นความสัมพันธ์ภายในองค์กรของฝ่ายปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะเป็นครั้งแรกในประเทศไทย

จากการศึกษาการจัดระเบียบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น พบว่าแต่เดิมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทหนึ่ง และอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน มีครุสภาเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลทำหน้าที่แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2523 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้แยกข้าราชการครูออกมาเป็นข้าราชการอีกประเภทหนึ่ง และได้จัดตั้ง “คณะกรรมการข้าราชการครู” เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยเฉพาะแยกจากข้าราชการพลเรือน

เมื่อพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาของชาติ ซึ่งเริ่มตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 บทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 81 บัญญัติให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนค่านิยมอันดีงามในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ดังกล่าว ประกอบกับแนวคิดและนโยบายปฏิรูปการศึกษาของชาติ ส่งผลให้มีการตรากฎหมายจำนวน 3 ฉบับ ดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ตราขึ้นเพื่อจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยมีหลักการภายใต้แนวคิดและนโยบายที่มุ่งปฏิรูปการศึกษาของชาติ มีเจตนารมณ์ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษารวมทั้งการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นสำคัญ ซึ่งมาตรา 54 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ได้

บัญญัติให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ข้าราชการครูแต่เดิมและบุคลากรทางการศึกษาทั้งในหน่วยงานของรัฐในระดับสถานศึกษาและระดับเขตพื้นที่การศึกษามาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ประกอบกับมาตรา 9 (6) ได้กำหนดหลักการจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

(2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้ตราขึ้นภายใต้หลักการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยได้จัดโครงสร้างส่วนราชการและจัดวางระเบียบบริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการ ขึ้นใหม่ โดยเน้นการจัดระเบียบการบริหารราชการไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษา และอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา

(3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดระเบียบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้ตราขึ้นภายใต้หลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาเช่นกัน และส่งผลให้ข้าราชการครูแต่เดิมได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” และได้มีการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” แทนคณะกรรมการข้าราชการครูแต่เดิม นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา” และคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการอื่นที่ไม่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตั้ง” หรือ “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการ” และให้มี “คณะกรรมการสถานศึกษา” ประจำสถานศึกษา ตามลำดับ นอกจากนี้ยังให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีอำนาจตั้ง “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาวิสามัญ” เพื่อทำการใดๆ แทนได้ด้วย

ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 โดยในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน มาตรา 49 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บ

ค่าใช้จ่าย และในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 80 (3) กำหนดให้รัฐต้องพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ (4) กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น เท่ากับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองหลักการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา การบริหารงานบุคคล และการพัฒนาคุณภาพข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้เป็นการชัดเจนเช่นกัน

จากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษา การเปลี่ยนแปลงรูปแบบ โครงสร้างการบริหารราชการของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และการเปลี่ยนแปลงระบบ โครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังได้กล่าวมาแล้วนั้น ส่งผลให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยและกระบวนการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องเปลี่ยนแปลงไป ด้วยโดยมีการกระจายอำนาจการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปยังผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นสำคัญ และกำหนดให้องค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจในระดับเขตพื้นที่การศึกษา และให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำหน้าที่เป็นองค์กรส่วนกลางในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอีกชั้นหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากระบวนการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แล้วเห็นว่า ยังคงมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง รวมทั้งเห็นว่าการจัดโครงสร้างการบริหารราชการของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตาม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ก็มีความไม่เหมาะสมและไม่เอื้อต่อระบบการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรม ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา เนื่องจากองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ประกอบด้วยข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอยู่เป็นเป็นส่วนใหญ่และ เกินกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดในคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสีย และไม่ได้มีความเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง กรณีเช่นนี้ความเห็นของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาย่อมมีอิทธิพลต่อกรรมการอื่น ฉะนั้นการพิจารณาความผิดวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกกล่าวหาย่อมมีอคติ เอนเอียง และอาจถูกโน้มน้ำหนักจากผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้มีมติสอดคล้องกับความเห็นของตนเอง

นอกจากนี้ การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการในคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา กรณีของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การใช้อำนาจดุลพินิจพิจารณาไม่เป็นกลางอีกด้วย

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย โดยที่สาระสำคัญของหลักการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยนั้นก็เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม และทำให้ผู้บังคับบัญชามีความรอบคอบในการดำเนินการทางวินัย การพิจารณาความผิด ตลอดจนการพิจารณากำหนดโทษทางวินัย ถ้าหากปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยโดยผิดพลาด ไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมก็จะมืองค์กรทางปกครองที่มีลำดับชั้นเหนือกว่าทำการตรวจสอบ แต่เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นทั้งองค์กรใช้อำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และในขณะเดียวกันก็กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่ตนเองใช้อำนาจพิจารณาและมีมติแล้วนั้นด้วย ย่อมเป็นการขัดต่อหลักการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองประเภทหนึ่ง ประกอบกับเมื่อพิจารณาหลักการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ย่อมต้องถือว่า

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งได้พิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยนั้นมีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ต้องถูกคำสั่งลงโทษตามมติคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าว ย่อมมีฐานะเป็น “คู่กรณี” หรือเป็นกรณีที่มีเหตุอื่นใดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

(3) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของหน่วยงานเลขานุการขององค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เลขานุการขององค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ควรจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ แต่โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ปัจจุบันมีฐานะเป็นเพียงส่วนราชการในระดับสำนักที่อยู่ภายใต้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีเป็นผู้บริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน แต่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มิได้มีฐานะเป็นส่วนราชการในระดับกรมตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงศึกษาแต่อย่างใด และมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลในตัวเอง ทำให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประสบปัญหาการขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงานในภารกิจตามอำนาจหน้าที่ และมีระบบโครงสร้างองค์กรที่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานเลขานุการขององค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง และไม่เอื้อต่อการเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเต็มที่และเพียงพอตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นเหตุให้การบริหารงานบุคคลในการดำเนินการทางวินัย และการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในปัจจุบันปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้งว่าไม่มีความเป็นมาตรฐานเท่าเทียมกัน มีการตีความตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่ดี มาตรฐานการลงโทษที่ดี มีความแตกต่างกันอยู่ อีกทั้งยังมิได้ใช้บทบัญญัติเรื่องวินัยเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดี แต่กลับนำไปใช้ในทางปกป้องผู้กระทำผิดผิด หรือในทางกลับกันได้นำไปเป็นเครื่องมือกลั่นแกล้งผู้อื่น ซึ่งเป็นผลให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขาดหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรม

อันส่งผลต่อเนื่องไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่มีประสิทธิภาพตามที่สังคมส่วนรวมได้คาดหวังไว้ โดยส่งผลก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบราชการ โดยรวมตามมา

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองและการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง
2. เพื่อศึกษากฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในปัจจุบัน และกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น
3. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
4. เพื่อศึกษาบทสรุปและข้อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมในการปรับปรุงระบบกลไกในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระขององค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในแต่ละระดับ เรื่องอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย ตลอดจนในเรื่องของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครอง และไม่เอื้อต่อการเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเต็มที่และเพียงพอ เป็นเหตุให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในปัจจุบันไม่มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขาดหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรม อันส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่มีประสิทธิภาพ การศึกษาปัญหาดังกล่าวเทียบเคียงกับคณะกรรมการวินัยข้อพิพาท และองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ รวมทั้งการควบคุม

ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย จะทำให้สามารถปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ซึ่งจะทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรม อันจะส่งผลให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีคุณภาพ มีศักยภาพสูง การบริหารจัดการศึกษาสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นการศึกษาถึงสภาพปัญหาในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยทำการศึกษาเทียบเคียงกับคณะกรรมการวินัยข้าราชการ และองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย รวมทั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการขององค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ และในประเทศไทย เพื่อชี้ให้เห็นถึงรูปแบบและลักษณะที่เหมาะสมขององค์กรควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทย

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Document research) โดยการศึกษาจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary Document) ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่างๆ และเอกสารตำราที่เกี่ยวข้อง และจากเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Document) ได้แก่เอกสารที่รวบรวมเรื่องเดิมไว้แล้ว เช่น บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สถิติจากส่วนราชการและหน่วยงานการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังต้องศึกษาจากคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และเอกสารอื่นๆ ที่จะประโยชน์ต่อการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี และกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองและการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง
2. ทำให้ทราบกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในปัจจุบัน และกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น
3. ทำให้ทราบปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
4. ทำให้ทราบข้อมูลเพื่อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมในการปรับปรุงระบบกลไกในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง และวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การดำเนินการทางวินัย เป็นการกระทำทางปกครองที่นำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน ดังนั้น หากจะกล่าวถึงเรื่องการดำเนินการทางวินัย และการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะได้กล่าวถึงแนวความคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง การตรวจสอบการกระทำทางปกครอง และวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นที่เข้าใจเสียก่อน ในบทนี้จึงจะขอศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎีและหลักการดังกล่าว เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจในเรื่องที่จะทำการศึกษานี้ต่อไป

2.1 แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

การศึกษาแนวความคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองในหัวข้อนี้ จะได้ศึกษาถึงความหมายและลักษณะเฉพาะของฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครอง รูปแบบการกระทำทางปกครอง คุณพินิจของฝ่ายปกครอง และผลบังคับของนิติกรรมทางปกครอง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1 ความหมายและลักษณะของฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครอง

นักวิชาการหลายท่านได้อธิบายความหมายและลักษณะของฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครองไว้ ซึ่งในที่นี้จะขอยกคำอธิบายของนักวิชาการบางท่านมากว่า ดังต่อไปนี้

(1) ความหมายและลักษณะของฝ่ายปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับฝ่ายปกครองว่า “ในการปกครองจำเป็นต้องมีองค์กรสำหรับบริหารกิจการของรัฐ ซึ่งเรียกว่า “รัฐบาล” รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแนวทางในการปกครองประเทศ แต่ฝ่ายที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานเป็นประจำนั้น คือ “ฝ่ายปกครอง” ซึ่งมีหน้าที่และ

กำลังคน ตลอดจนเครื่องมือที่จะดำเนินการในรายละเอียดเป็นปกติประจำวัน โดยปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่า “บริการสาธารณะ”¹

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อธิบายว่า “คำว่า “ฝ่ายปกครอง” ในที่นี้มุ่งหมายถึงฝ่ายปกครองของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับภารกิจสาธารณะ ฝ่ายปกครองเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการปกครอง ตลอดจนบริหารกิจการเพื่อให้ภารกิจของรัฐบรรลุผล ในองค์การเอกชนเราจะพบหน่วยที่ทำหน้าที่ในลักษณะที่ถือว่าเป็นการปกครองหรือบริหารจัดการภายในองค์การ เช่นเดียวกัน เช่น หน่วยที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในบริษัท หรือหน่วยที่ทำหน้าที่บริหารจัดการภายในสมาคม หน่วยดังกล่าวอาจมีการกระทำในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการกระทำของรัฐได้ แต่หน่วยของเอกชนดังได้กล่าวมานี้ไม่เป็นวัตถุในการศึกษาในวิชากฎหมายปกครอง”²

โดยปกติทั่วไปคำรากฎหมายของไทยมักจะอธิบายความหมายของฝ่ายปกครองในแง่ของการจัดองค์กร หรือพิเคราะห์ฝ่ายปกครองจากลักษณะในทางรูปแบบ ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่มุมนี้ ฝ่ายปกครองก็คือ บรรดาหน่วยงาน องค์กร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งซึ่งใช้อำนาจในทางปกครองด้วย

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ อธิบายว่า “การให้ความหมาย “ฝ่ายปกครอง” ในที่นี้พยายามจะให้ความหมายฝ่ายปกครองในแง่ของการจัดองค์กร โดยเริ่มต้นจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ได้แยกอำนาจออกเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ในกรณีขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรตุลาการไม่มีปัญหาในเรื่องการจัดองค์กรมากนัก เนื่องจากลักษณะขององค์กรทั้งสองมีความชัดเจนในแง่ของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเป็นองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการหรือไม่ องค์กรที่ค่อนข้างมีปัญหาในการพิจารณาคือองค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งในส่วนขององค์กรฝ่ายบริหารอาจจำแนกเป็นรัฐบาลและฝ่ายปกครอง”³

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้อธิบายรูปแบบการจัดองค์กรของรัฐไว้ ดังนี้

รูปแบบการจัดการปกครองในรัฐเดี่ยวมี 2 ระบบที่สำคัญ คือ การปกครองแบบรวมอำนาจ และ การปกครองแบบกระจายอำนาจ

¹ ประยูร กาญจนกุล. (2523). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (น. 13-16),

² วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์. หน้า 1-8

³ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 14-15.

1. การจัดองค์กรฝ่ายปกครองโดยใช้หลักการรวมอำนาจ

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

ก. การรวมศูนย์อำนาจปกครอง การปกครองแบบนี้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายจะอยู่ที่รัฐบาลในส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีการมอบอำนาจการตัดสินใจในบางระดับบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลที่ถูกส่งออกไปประจำอยู่ในภูมิภาค รูปแบบเช่นนี้ย่อมเป็นไปไม่ได้ในรัฐสมัยใหม่ที่มีกิจกรรมต้องทำมากมายและหลากหลายซึ่งรัฐบาลในส่วนกลางไม่สามารถตัดสินใจในทุกเรื่องได้

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 ดังนั้น การกระจายอำนาจตามความหมายนี้จึงต้องมียุทธศาสตร์ปกครองทางเขตแดน (collectivites territoriales) เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหารมีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา แต่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมกำกับของส่วนกลาง ต่อมาเมื่อสังคมพัฒนาไปสู่ระบบการแข่งขัน การให้บริการ และความต้องการที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนมากขึ้น ความเข้าใจและยึดมั่นในแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นถึงความจำเป็นที่ต้องแยกแยะภารกิจของสังคมออกเป็นภารกิจหรือกิจการของชาติและภารกิจหรือกิจการของท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถจัดระบบบริหารที่เหมาะสมในการตอบสนองต่อภารกิจสองลักษณะดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน ดังนั้น

ความหมายของการกระจายอำนาจในแง่ก็คือ การยอมรับของรัฐว่าสามารถมีกิจการของท้องถิ่นที่มีระบบบริหารของตนเองได้ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ รัฐจึงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินการ โดยมีสภาพเป็นนิติบุคคล

ข. การกระจายอำนาจทางบริการ ในรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีกิจการของรัฐที่จะต้องจัดทำเพิ่มมากขึ้น และสลับซับซ้อนขึ้นกว่าแต่ก่อน ทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจการดังกล่าวในรูปขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจทางบริการ ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา วัฒนธรรม ฯลฯ โดยให้กิจการนั้น ๆ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง มีผู้บริหารของตนเอง การเลือกตั้งผู้บริหารไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการจัดตั้งองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจทางบริการ ซึ่งต่างจากการกระจายอำนาจทางเขตแดนที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม นิติบุคคลที่ได้รับการกระจายอำนาจทางบริการ ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐเช่นกัน

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ ความสัมพันธ์ในแง่ดังกล่าวนี้มีใช่เป็นการสัมพันธ์กันในแง่ของการควบคุมบังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์กันในแง่ของการควบคุมกำกับ ซึ่งการควบคุมทั้งสองประเภทนี้ มีความแตกต่างกันดังนี้

อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวง อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สามารถกลับ แก้ ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่จะใช้ไปในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้

อำนาจกำกับดูแล นั้น ไม่ใช่เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจกำกับกับองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล จึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือ จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ในการกำกับดูแลนั้น องค์กรที่กำกับดูแลไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้กำกับดูแลปฏิบัติตามที่ตนเห็นสมควร องค์กรภายใต้กำกับดูแลย่อมมีความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น องค์กรที่กำกับดูแลจึงเพียงแต่กำกับดูแลให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น และในบางกรณี กฎหมายให้อำนาจองค์กรผู้กำกับดูแลที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือเข้าสั่งการแทนองค์กรภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งเป็นเรื่อง

ของข้อยกเว้น โดยหลักแล้วองค์กรกำกับดูแลไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะทำเช่นนี้ อันต่างกับอำนาจบังคับบัญชาที่ถือว่าโดยทั่วไปมีอำนาจทำได้ เว้นแต่กฎหมายห้ามไม่ให้ทำ⁴

(2) ความหมายและลักษณะของการกระทำทางปกครอง

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้ให้คำอธิบายการกระทำทางปกครองไว้ว่า กฎหมายปกครองภาคทฤษฎีทั่วไปศูนย์รวมความคิดอยู่ที่ อะไรคือการกระทำของฝ่ายปกครอง ถ้ามิใช่การกระทำที่มีผลในทางปกครองก็อาจแยกออกมาเป็นการกระทำทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางการเมือง

การกระทำทางปกครองมีลักษณะหลากหลายมาก เพราะการกระทำในทางกฎหมายทั้งหมดอาจเป็นการกระทำในทางแพ่ง หรือทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการเกินหรือปราศจากอำนาจ การกระทำนั้นก็ต้องถูกยกเลิกเพิกถอน และถ้ามีผู้เสียหายเขาก็อาจฟ้องร้องขอให้ลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญาหรือให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่งด้วยก็ได้⁵

ความหมายของการกระทำทางปกครอง

ก. การนิยามเชิงปฏิเสธ (Negative Definition) ของการกระทำทางปกครอง

การกระทำของรัฐที่มีใช้การกระทำทางนิติบัญญัติหรือทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจในฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ข้าราชการประจำซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติการทางปกครองนั่นเอง

การกระทำทางการเมืองจัดอยู่ในองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารเช่นเดียวกับฝ่ายปกครอง แต่จะต้องดำเนินไปภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ หากฝ่ายนิติบัญญัตินำเอาเรื่องใดไปบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้ว และไม่มีกฎหมายให้ดุลพินิจไว้ ฝ่ายการเมืองจะเข้าไปแทรกแซงข้าราชการประจำซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติการไม่ได้

การตรวจสอบการกระทำทางการเมืองโดยมากไม่ถูกตรวจสอบโดยศาล แต่จะถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา ฉะนั้น จะเอาคดีการเมืองไปฟ้องศาลไม่ได้ เพราะมิใช่การกระทำในทางปกครอง ดังนั้นการตรวจสอบการกระทำทางการเมืองกับทางปกครองจึงต่างกัน แต่ว่าทั้ง 2 กรณีนี้ก็มิได้มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจน ตัวอย่างคือ หากรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งมาใช้อำนาจทางปกครอง (มิใช่อำนาจทางการเมือง) มาออกใบอนุญาตและใช้อำนาจโดยมิชอบ รัฐมนตรีอาจถูกตรวจสอบได้ทั้งทางการเมืองและโดยศาลปกครองได้ การตรวจสอบทางการเมืองจึงมีขอบเขตกว้างกว่า กล่าวคือสภาตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ทั้งในส่วนที่เป็นนโยบายทางการเมือง และในส่วนที่เป็นคำสั่งในทางปกครองได้ แต่ตรงกันข้ามศาลปกครองไม่อาจเข้าไปตรวจสอบทางการเมืองได้

⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2552). *กฎหมายปกครอง Administrative Law*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 43 – 46.

⁵ กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2546). *กฎหมายปกครอง(พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 25.

ข. การนิยามเชิงเนื้อหา (positive Definition) ของการกระทำทางปกครอง จะต้องศึกษาจากลักษณะของการกระทำทางปกครอง ดังนี้

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

2. จะต้องมีการกระทำบางอย่างที่ทำให้คุณให้โทษแก่ประชาชน เช่น การให้เงินช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุ ให้อุปการะศึกษา หรือให้เงินกู้เพื่อการศึกษา เป็นต้น

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

สรุป การกระทำทางปกครอง คือ

1. การกระทำที่มีใช้การกระทำทางนิติบัญญัติ ตุลาการ หรือการเมือง

2. มีลักษณะในการกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชน เปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ของประชาชน การกระทำที่ทำให้คุณประโยชน์แก่ประชาชน รวมถึงการวางแผนต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองด้วย

หน้าที่หลักของส่วนราชการ ก็คือ กระทำการเกี่ยวกับเนื้อหาในทางปกครอง โดยแท้และส่วนสนับสนุนกิจกรรมทางปกครองที่มีลักษณะของการกระทำในทางแพ่ง เช่น การจัดซื้อ การว่าจ้างหรือการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ แต่ละส่วนราชการจะมีหน้าที่ในทางปกครอง และจะมีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงาน ส่วนในทางแพ่งจะมาสสนับสนุนให้วัตถุประสงค์ของส่วนราชการบรรลุสมดังเจตนารมณ์ที่ตั้งขึ้นมา

การกระทำในทางปกครองโดยแท้ก็คือ การกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเหนือประชาชน และใช้อำนาจนั้นสั่งการมากระทบสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมายมหาชน ฉะนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจเหนือก็มีใช้อำนาจทางปกครอง จะเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองในทางแพ่ง

การออกคำสั่ง การเก็บภาษี การออกใบอนุญาต ฯลฯ เป็นการใช้อำนาจของรัฐที่อยู่เหนือประชาชน ดังนั้นจึงมีลักษณะในทางปกครอง แต่ถ้าอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค “เป็นการกระทำของฝ่ายปกครอง” มิใช่ “การกระทำในทางปกครอง” ถ้าเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองในทางแพ่งเกิดการผิดสัญญา เป็นคดีแพ่ง ต้องฟ้องยังศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นการกระทำในทางปกครองคือมีการใช้อำนาจเหนือ โดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในการสั่งการ จะเป็นการกระทำในทางปกครอง ถ้าเกิดการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองฝ่ายปกครองจะไม่ฟ้องศาล แต่ฝ่ายปกครอง

จะมีอำนาจตามกฎหมายไปบังคับให้ปฏิบัติได้ เช่น คดีตั้งรื้อถอนอาคาร ถ้าไม่รื้อถอนตามกำหนดเวลา เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเข้าดำเนินการรื้อถอนเองได้

การกระทำทางปกครองอาจมีส่วนประกอบร่วมกันกับการกระทำของฝ่ายปกครองในทางแพ่ง เช่น การให้เงินช่วยเหลือ โดยพิจารณาเงื่อนไขของผู้ได้สิทธิ การได้รับเงินช่วยเหลือเป็นสาระสำคัญซึ่งการพิจารณาเงื่อนไขของการได้สิทธินี้จะเป็นลักษณะของการกระทำทางปกครอง เช่น การสอบชิงทุน ก.พ. ซึ่งมีวัตถุประสงค์คัดเลือกบุคคลไปศึกษาต่อ ต้องมีการคัดเลือกบุคคล ตรงนี้จะเป็นลักษณะในทางปกครอง ซึ่งมีการใช้อำนาจเหนือในการกำหนดข้อสอบ วันสอบ แต่หลังจากสอบได้ ก็ต้องมีการทำสัญญา (ทางแพ่ง) คือ เมื่อไปศึกษาสำเร็จกลับมาแล้วก็ต้องมีการทำงานชดใช้ทุนและต้องมีผู้ค้ำประกัน กิจการดังกล่าวของฝ่ายปกครองจึงประกอบด้วย การกระทำในทางปกครอง และการกระทำของฝ่ายปกครองในทางแพ่ง⁶

2.1.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

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

หลัก “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง ที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติก็แต่โดยการที่มีระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ประการหนึ่ง และหลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” อีกประการหนึ่ง⁷

⁶ แหล่งเดิม. หน้า 25-29.

⁷ กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. เล่มเดิม. หน้า 46-48.

(1) หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ก็ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเรียกเรื่องแต่เพียงให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” เรียกเรื่ององค์กรฝ่ายปกครองยิ่งไปกว่านั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น จะต้องมิฐานทางกฎหมายรองรับ

มีข้อพึงสังเกตว่า โดยหลักแล้ว กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ได้นั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็นฐานในการใช้อำนาจหาได้ไม่ หากกฎหมายประเพณีดังกล่าวดำรงอยู่จริง ย่อมเป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรรองรับกฎหมายประเพณีนั้น หรือยกเลิกกฎหมายประเพณีนั้นเสียเพื่อความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” มุ่งคุ้มครองปัจเจกบุคคลจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกระทำการใด ๆ อันเป็นการก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิของราษฎรได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ สิทธิที่กล่าวถึงไม่ได้หมายความว่าเฉพาะสิทธิต่าง ๆ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่หมายถึงสิทธิที่ราษฎรได้รับมาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้วย กรณีที่กล่าวมานี้ จะไม่มีปัญหาใด ๆ สำหรับการบังคับใช้หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” แต่หากเป็นกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้กระทำการอันเป็นการกระทบสิทธิของบุคคล แต่กระทำการในลักษณะที่ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคลนั้นใช้สิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ หรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการในลักษณะที่เป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชน กรณีดังกล่าวนี้ยังจำเป็นต้องเรียกร้องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำการโดยมีฐานทางกฎหมายรองรับหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง จำเป็นที่รัฐสภาจะต้องตรากฎหมายกำหนดคกฏเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวและมอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการหรือไม่ ปัญหานี้ยังเป็นปัญหาที่หาข้อยุติในทางวิชาการไม่ได้ แม้ในต่างประเทศการยึดถือหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ก็มีความเคร่งครัดแตกต่างกันออกไป สำหรับระบบกฎหมายไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ย่อมมีความหมายดังนี้

ก. มาตรการใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการสร้างภาระก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของราษฎร จำเป็นต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับมาตรการดังกล่าวนั้นเสมอ เช่น การใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมประท้วง การยกเลิกใบอนุญาตประกอบ

กิจการสถานบริการ การเรียกให้บุคคลไปเข้ารับราชการทหาร การเข้าตรวจค้นเคหะสถาน การลงโทษทางวินัยแก่นักศึกษา เป็นต้น

ข. มาตรการใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ราษฎร และไม่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการใช้มาตรการนั้นไว้เป็นพิเศษ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจกระทำการได้แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การกระทำความผิดขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ราษฎรนั้น จะต้องมีรากฐานความชอบธรรมในทางกฎหมาย อันเป็นผลเนื่องมาจากการกำหนดกฎเกณฑ์ของรัฐสภาด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุนเกษตรกร การอนุญาตให้กู้ยืมเงินไปใช้ในการประกอบเกษตรกรรม จะต้องมีกำหนดวงเงินงบประมาณเพื่อการดังกล่าวไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากมาตรการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งให้ประโยชน์แก่เอกชนรายใดรายหนึ่งหรือหลายราย เป็นมาตรการที่เห็นได้ชัดว่ากระทบกับสิทธิขั้นพื้นฐานของเอกชนรายอื่นแล้ว จำเป็นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการดังกล่าวแก่ฝ่ายปกครองอย่างชัดเจนเสมอ มิฉะนั้นแล้ว การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญได้

ค. มาตรการใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษ เช่น ข้าราชการ นักเรียน นักโทษ ทหารเกณฑ์ ฯลฯ ย่อมเป็นมาตรการที่มีฐานทางกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน หากมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่กระทบสิทธิของบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษเหล่านั้น แต่หากมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับกับบุคคลดังกล่าวในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ไม่กระทบสิทธิส่วนบุคคลที่บุคคลนั้นมี (ทั้งนี้ต้องคำนึงด้วยว่าสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลกลุ่มนี้อาจถูกจำกัดโดยสภาพของความสัมพันธ์) องค์กรฝ่ายปกครองอาจกำหนดมาตรการต่าง ๆ ได้ แม้จะไม่มีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน มาตรการใดเป็นมาตรการที่กระทบกับสิทธิส่วนบุคคล มาตรการใดเป็นมาตรการที่เพียงแต่กำหนดขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ขององค์กรบรรลุผล และยังถือไม่ได้ว่ากระทบกับสิทธิส่วนบุคคล จะต้องพิจารณาเป็นกรณีไป เช่น การที่โรงเรียนประกาศกำหนดตารางสอนเทอมถัดไป สลับชั่วโมงเรียนวิชาคณิตศาสตร์เป็นวิชาแนะแนว ยังถือไม่ได้ว่าการกระทำดังกล่าวกระทบสิทธิของเด็กนักเรียน จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดเจน เป็นต้น⁸

(2) หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย”

หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กร

⁸ แหล่งเดิม. หน้า 50-55.

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ การที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้น ไม่กระทำการดังกล่าวนี้ให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจาก หลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ ด้วยเหตุนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้

ถึงแม้ว่า “หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” จะกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวไม่ได้มีเนื้อหาเลยไปถึงผลในทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นหากองค์กรฝ่ายปกครองกระทำการขัดต่อกฎหมาย การกำหนดผลดังกล่าวถือเป็นเรื่องนิติบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องพิจารณาผลกระทบหลายด้านประกอบกัน อย่างไรก็ตามเป็นที่ประจักษ์ชัดอยู่ในตัวว่า หากระบบกฎหมายต้องการให้หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายมีผลบังคับแล้ว ระบบกฎหมายนั้น ๆ จะต้องกำหนดผลร้ายที่จะเกิดขึ้นหากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักการดังกล่าวไว้ด้วย ในทางวิชาการและในระบบกฎหมายไทย การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายอาจเกิดผลในทางกฎหมายได้แตกต่างกันหลายกรณี เช่น การกระทำทางปกครองนั้นอาจตกเป็นโมฆะหรือไม่เกิดผลใด ๆ ในทางกฎหมายตามที่มีผู้กระทำการดังกล่าวต้องการ หรือการกระทำทางปกครองนั้นมีผลในทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลัง เป็นต้น⁹

2.1.3 หลักการพื้นฐานสำหรับการกระทำทางปกครอง

ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองในนิติรัฐนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำต้องคำนึงถึงหลักการอันเป็นรากฐานของกฎหมายปกครอง หลักการดังกล่าวมีที่มาจากบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายปกครองระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมทั้งหลักเกณฑ์อันเป็นที่ยอมรับกันมานานอารยประเทศในฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอีกด้วย¹⁰ อันประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้

⁹ แหล่งเดิม. หน้า 50.

¹⁰ แหล่งเดิม. หน้า 57-58.

(1) หลักความเสมอภาค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 30 รับรองสิทธิในความเสมอภาคของบุคคลในการดำเนินการทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจหลุดพ้นความผูกพันตามหลักความเสมอภาคไปได้ โดยเหตุที่สิทธิในความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิดังกล่าวจึงผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

โดยเหตุที่สิทธิในความเสมอภาคมีลักษณะเป็นนามธรรมสูง กรณีจึงอาจมีปัญหาให้ต้องพิเคราะห์อยู่เสมอว่า การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิในความเสมอภาคหรือไม่ หลักการเบื้องต้นในเรื่องดังกล่าวคือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันโดยอำเภอใจไม่ได้ หรือจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันโดยอำเภอใจก็ได้เช่นกัน การปฏิบัติโดยอำเภอใจ หรือการเลือกปฏิบัติ หมายถึง การปฏิบัติที่ไม่อาจหา “เกณฑ์แห่งความแตกต่าง” อันมีน้ำหนักสำคัญระหว่างสองสิ่งหรือหลายสิ่งมาอธิบายอย่างสมเหตุสมผลได้¹¹ นั่นเอง

(2) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

การกระทำทางปกครองใดเป็นการกระทำที่ก้าวล่วงสิทธิหรือสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชน แม้การกระทำทางปกครองนั้นจะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ก็จะต้องกระทำพอสมควรแก่เหตุ หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่ห้ามมิให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับปัจเจกชนเกินสมควร แต่กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำการให้พอเหมาะพอประมาณ กับสภาพของข้อเท็จจริง หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ และถือว่าเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก้าวล่วงเข้าไปในดินแดนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ หลักการดังกล่าวนี้ไม่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังเผยตัวให้เห็นในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอย่างชัดเจนด้วย แต่แม้กฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดไม่ได้ทำให้หลักความพอสมควรแก่เหตุปรากฏตัวอย่างชัดเจนก็ไม่ได้หมายความว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ โดยละเลยหลักการดังกล่าวนี้ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง โดยเหตุที่หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการระดับรัฐธรรมนูญ หลักความพอสมควรแก่เหตุจึงเป็น

¹¹ แหล่งเดิม. หน้า 63-64.

หลักการที่ต้องใช้บังคับเสมอ ไม่ว่าจะมีความหมายหลายลักษณะอักษรรับรองไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตาม¹²

(3) หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง

โดยเหตุที่การกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครอง กำหนดกฎเกณฑ์ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติ การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่ยอมรับได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ใต้อำนาจปกครอง ความชัดเจนแน่นอนตลอดจนความคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง ถือเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 อย่างไรก็ตาม ระดับความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองนั้น อาจแตกต่างกันออกไปตามสภาพของการกระทำทางปกครอง แม้กระนั้นเราอาจกล่าวเป็นหลักการทั่วไปได้ว่า ยิ่งการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นการล่วงล้ำสิทธิ หรือสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชนมากเท่าใด องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดเนื้อหาของกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนแน่นอนยิ่งขึ้นเท่านั้น¹³

(4) หลักสุจริตและหลักการใช้สิทธิโดยมิชอบ

ในระบบกฎหมายไทย หลักสุจริตปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 5 ส่วนหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421 แม้หลักการทั้งสองประการดังกล่าวจะได้รับการบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษร ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่อันที่จริงแล้วหลักการทั้งสองประการข้างต้นเป็น หลักกฎหมายทั่วไปที่จะต้องนำมาใช้ในกฎหมายปกครองด้วย หากพิจารณาจากหลักนิติรัฐซึ่งเป็น หลักการในระดับรัฐธรรมนูญแล้ว เราย่อมสืบสาวทั้งหลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ ออกมาจากหลักนิติรัฐได้ ด้วยเหตุนี้ในการใช้อำนาจปกครอง หรืออำนาจมหาชนในลักษณะอื่นใด องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมต้องใช้อำนาจโดยสุจริต การบิดเบือนการใช้อำนาจ หรือการใช้อำนาจ ในลักษณะที่เป็นการกีดกันแก่สิ่งบุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ

หลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ นอกจากจะผูกพันองค์กรฝ่ายปกครอง แล้ว ยังผูกพันราษฎรที่เข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์กับรัฐด้วย ราษฎรคนใดกระทำการโดยไม่สุจริต รัฐย่อม ไม่คุ้มครองประโยชน์ที่ราษฎรนั้นได้จากการกระทำโดยไม่สุจริตนั้น¹⁴

¹² แหล่งเดิม. หน้า 57-58.

¹³ แหล่งเดิม. หน้า 62.

¹⁴ แหล่งเดิม. หน้า 64-65.

(5) หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ

หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ เป็นหลักในทางกฎหมายที่กำหนดว่า บังคับคนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐย่อมสามารถเชื่อมั่นในความคงอยู่สำหรับการตัดสินใจใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความเชื่อมั่นดังกล่าวนั้นจะต้องได้รับการคุ้มครองในกฎหมายปกครอง หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจเป็นหลักการที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการกำหนดว่า คำสั่งทางปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกไปนั้น หากเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์กับบุคคลผู้รับคำสั่งแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองนั้นได้หรือไม่ ในเงื่อนไขเช่นใด หากพิจารณาหลังไปในรายละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจมีผลสนับสนุนความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ หรือสิทธิหน้าที่ของบุคคล อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวนี้อาจขัดแย้งกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้ เช่นในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง หากผู้รับคำสั่งทางปกครองสุจริต กรณีดังกล่าวย่อมมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้หรือไม่ หากถือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอย่างเคร่งครัดแล้ว ย่อมจะต้องตอบว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องแก้ไขสิ่งที่ผิดพลาดให้เป็นสิ่งที่ถูกต้อง ซึ่งหมายความว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แต่หากพิจารณาในแง่มุมมองของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งฯ ดังกล่าว ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมจะต้องคัดค้านการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ตน โดยอ้างหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ตนได้รับ โดยเหตุที่หลักการทั้งสองประการดังกล่าวเป็นหลักการที่มีน้ำหนักใกล้เคียงกัน ในการดำเนินงานทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวไว้เสมอ โดยปกติแล้ว หากเป็นเรื่องคำสั่งทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมอาศัยกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการแก้ปัญหาได้ แต่แม้การกระทำทางปกครองที่ก่อให้เกิดปัญหาไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง หรือเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่งไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจตัดสินใจออกคำสั่งต้องนำเอาหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นกฎหมายทั่วไปมาพิจารณาประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่จะกล่าวต่อไปด้วย¹⁵

¹⁵ แหล่งเดิม. หน้า 65-67.

(6) หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

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

อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงระวังว่าการกระทำทางปกครองที่มุ่งประโยชน์สาธารณะนั้น อาจจะเป็นการกระทำที่ให้ประโยชน์แก่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งพร้อมกันไปด้วยได้ เช่น การที่รัฐให้ทุนการศึกษาหรือให้เงินอุดหนุนเกษตรกร กรณีดังกล่าวย่อมถือว่าองค์กรฝ่ายปกครองมีดุลพินิจค่อนข้างกว้างขวางในการดำเนินการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ทางปกครองต่าง ๆ เจื่อนใจในการดำเนินการดังกล่าวก็คือ องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลว่าการกระทำของตนนั้นมีผลเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างไร¹⁶

2.1.4 รูปแบบการกระทำทางปกครอง

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า รูปแบบการกระทำในทางปกครอง แบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ ดังนี้¹⁷

- (1) ปฏิบัติการในทางปกครอง
- (2) นิติกรรมทางปกครอง
- (3) คำสั่งทั่วไปในทางปกครอง
- (4) สัญญาทางปกครอง

¹⁶ แหล่งเดิม. หน้า 67-68.

¹⁷ กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5). เล่มเดิม. หน้า 35.

(1) ปฏิบัติการในทางปกครอง

โดยทั่วไปแล้วการปฏิบัติการทั่ว ๆ ไปของฝ่ายปกครอง ไม่ค่อยมีผลในทางปกครองเท่าใดนัก แต่ถ้าหากเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิของประชาชน ก็อาจมีผลในทางแพ่งหรือทางอาญา ซึ่งเราเรียกว่า “ปฏิบัติการในทางปกครอง” หรือ เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของการกระทำที่มีวัตถุประสงค์ในทางปกครองของฝ่ายปกครอง

ปฏิบัติการในทางปกครอง เช่น การตรวจตราว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ เช่น ตรวจโรงงาน แรงงาน อาคาร ซึ่งไม่มีผลอะไรไปกระทบสิทธิของประชาชนโดยตรง แต่ถ้ามีการสั่งการจะเริ่มมีการกระทบสิทธิ เพราะฉะนั้นการปฏิบัติการในทางปกครองมักจะไม่มีการขึ้นสู่ศาล เพราะยังไม่มีข้อพิพาท แต่อาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้¹⁸

(2) นิติกรรมทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครองหรืออาจเรียกว่า คำสั่งทางปกครอง คือ สิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำการไปแล้วก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองผู้กระทำการภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน โดยมีการแสดงเจตนาคล้ายกับกฎหมายแพ่ง ถ้าเป็นนิติกรรมทางปกครองจริง ๆ แล้วจะต้องมีองค์กรรมมาคอยตรวจสอบด้วยว่านิติกรรมนั้น ๆ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่ชอบจะยกเลิกเพิกถอนอย่างไร

“คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย การอุทธรณ์ การรับรอง การจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ ในที่นี้หมายความว่าถึงกฎทั่ว ๆ ไป เช่น กฎกระทรวง เพราะกฎไม่มีลักษณะเป็นการสั่งการเฉพาะราย เป็นแต่เพียงการประกาศโดยทั่วไปซึ่งโดยปกติแล้ว กฎหมาย (norm) มักไม่กระทบสิทธิของประชาชนโดยตรงจนกว่าจะมีการอาศัยอำนาจตามกฎหมายนั้น ๆ สั่งการให้ประชาชนปฏิบัติ (act) กล่าวอีกนัยหนึ่งประชาชนจะถูกกระทบสิทธิในกรณีที่มีคำสั่งให้ปฏิบัติ (ตอนออกกฎหมายมายังไม่กระทบสิทธิโดยตรงจนกว่าจะมีการออกคำสั่งให้ปฏิบัติ)

ความหมายของคำว่า “นิติกรรมในทางปกครอง” ตามกฎหมายของเยอรมันสาระสำคัญอยู่ที่การกระทำ ซึ่งอาจออกมาในรูปของวาจา หรือลายลักษณ์อักษร รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่ฝ่าย

¹⁸ แหล่งเดิม. หน้า 36.

ปกครองเอามาใช้กับประชาชน เช่น มาตรการล็อกดาวน์ที่จ่อในที่ห้ามจอด มาตรการสลายการชุมนุมประท้วงที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

องค์ประกอบเบื้องต้นของนิติกรรมทางปกครองมีดังต่อไปนี้

1. คำสั่ง คำวินิจฉัย รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองนั่นเอง นิติกรรมทางปกครองจึงไม่จำเป็นต้องเป็นหนังสือหรือลายลักษณ์อักษรเสมอไป กล่าวคือ รูปแบบอาจเป็นวาจาท่าทางก็ได้ เช่น ตำรวจจราจรโบกรถ ก็เป็นคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะมาอำนวยความสะดวก ถ้าฝ่าฝืนก็เท่ากับขัดคำสั่งเจ้าหน้าที่ อาจได้รับโทษทางปกครอง หรือทางอาญา

2. เจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งต้องมีอำนาจในทางปกครองที่จะออกคำสั่งนั้น ๆ ถ้าไม่มีอำนาจก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง รัฐจะใช้อำนาจได้โดยผ่านเจ้าหน้าที่ เช่น ข้าราชการพลเรือน เจ้าพนักงานตำรวจ อีกประการหนึ่ง งานบางอย่างเป็นงานของส่วนราชการหรือของรัฐ แต่รัฐไม่ได้ทำเอง มอบให้บางองค์กรทำแทน เช่น สภาวิชาชีพ หรือบางกรณีรัฐทำเองบางส่วน เช่น การตรวจสภาพรถยนต์เมื่อมาต่อทะเบียน การตรวจสภาพรถยนต์รัฐมอบให้องค์กรเอกชนทำแทน ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำโดยองค์กรของฝ่ายปกครองด้วย ฉะนั้น เราต้องถือตามความหมายอย่างกว้างคือแม้รัฐไม่ได้ทำเองแต่ให้องค์กรเอกชนทำแทนซึ่งได้รับมอบหมายมาจากรัฐ เราก็ถือว่าเป็นองค์กรของฝ่ายปกครองด้วย

3. ในคำสั่ง การอนุมัติ การวินิจฉัย จะต้องมิเนื้อหาสาระให้ผู้รับคำสั่งกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าอ่านแล้วไม่รู้ว่าจะทำอะไร ก็ไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง ฉะนั้น ในคำสั่งนั้น ๆ จะต้องมิมีกฎเกณฑ์ ข้อกำหนด มิเนื้อหาที่ให้สิทธิหรือกำหนดหน้าที่ให้กับผู้รับคำสั่งนั้นว่า เมื่อเขาได้รับคำสั่งแล้วเขาควรทำอะไร หรือเขาได้สิทธิอะไรบ้าง ถ้าเพียงแต่บอกว่า นายคำ ตายด้วยโรคหัวใจ แต่ไม่บอกว่าตามเมื่อไร หรือบอกว่า ค.ช.แดง เกิด แต่ไม่บอกว่าเป็นลูกใคร เกิดเมื่อไร ก็ไม่มีคุณค่าจะเป็นนิติกรรมทางปกครองได้ เพราะขาดเนื้อหาสาระสำคัญ ฉะนั้น เมื่อไม่มีกฎเกณฑ์เนื้อหาสาระที่จะเป็นนิติกรรมทางปกครอง เราก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียง “การปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งในทางปกครอง” ซึ่งไม่มีผลใด ๆ ในทางกฎหมายปกครอง

คำว่า “กฎเกณฑ์” ในความหมายที่จะทำให้เป็นนิติกรรมทางปกครองนี้ ต้องมีลักษณะเป็นการเจาะจง เป็นรูปธรรมว่าจะต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และต้องเจาะจงถึงตัวผู้ปฏิบัติด้วย ซึ่งอาจเป็นบุคคลเดียว กลุ่มบุคคล บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลก็ได้ ฉะนั้น ถ้าออกคำสั่งทางปกครองมาลอย ๆ ไม่ระบุให้ใครปฏิบัติก็ไม่ต้องทำอะไร เช่น ใบอนุญาตประกอบร้านอาหาร แต่ไม่ระบุตัวบุคคล ดังนั้นก็ไม่มีใครได้สิทธิ เพราะฉะนั้นนิติกรรมในทางปกครองจะต้องรู้ว่าได้สิทธิหรือเสียสิทธิ มีหน้าที่ปฏิบัติอย่างไร ซึ่งต่างกับกฎหมาย เพราะกฎหมายไม่ระบุตัวบุคคลใด และมีผล

ใช้บังคับทั่วไป แต่นิติกรรมทางปกครองจะต้องมีการระบุตัวบุคคลผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือ ผู้ได้รับสิทธิตามใบอนุญาตนั้น ๆ

4. นิติกรรมทางปกครองต้องมีลักษณะเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่ออกโดยรัฐหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์การของรัฐมีอำนาจเหนือกว่าในการที่ออกคำสั่ง หรืออนุมัติสั่งการลงมาให้ ดังนั้น สถานะระหว่างผู้ออกคำสั่งกับผู้รับคำสั่งจึงไม่เท่าเทียมกัน ไม่เหมือนกับนิติกรรมทางแพ่ง ที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค

5. การสั่งการต้องมีลักษณะของการใช้อำนาจปกครอง ถ้าไม่มีการใช้อำนาจทางปกครองก็ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง เช่น การที่ส่วนราชการทำสัญญาในทางแพ่งกับเอกชน เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้เช่าที่ดิน ไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง เพราะการให้เช่า ไม่ใช่การใช้ อำนาจปกครอง เนื้อหาสาระหรือจุดประสงค์ของมหาวิทยาลัยคือให้การศึกษา ซึ่งเป็นลักษณะการ ใช้อำนาจปกครอง เช่น การอนุมัติมอบปริญญาให้แก่บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตร เป็นต้น

6. ต้องมีลักษณะไปกระทบสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน อาจเป็นการให้มีสิทธิขึ้น มาใหม่ เปลี่ยนแปลง ระงับ ยกเลิกสิทธิ ถ้าไม่กระทบก็ไม่ใช่นิติกรรมในทางปกครอง ตัวอย่างเช่น เรื่องสัญชาติ การที่เรามีสัญชาติไทยอยู่แล้ว แล้วมีคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองมาให้สัญชาติไทย เราอีก ดังนี้ ไม่มีการกระทบสิทธิเลย จึงไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง แม้แต่หนังสือเวียนที่ได้ กระจายไปทั่วทุกส่วนราชการทั่วราชอาณาจักร ก็ยังไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง เพราะยังไม่ปฏิบัติ ก็ยังไม่มีการโต้แย้งสิทธิของประชาชน¹⁹

(3) คำสั่งทั่วไปในทางปกครอง

มีลักษณะกำกวม จะว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองก็ไม่ใช่ จะว่าเป็นกฎหมายก็ไม่เชิง ก็เพราะว่ามีลักษณะเป็นเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง แต่ไม่เจาะจงตัวบุคคลไว้ล่วงหน้า

คำสั่งทั่วไปมีลักษณะผสม คือไม่มีการเจาะจงตัวบุคคลไว้ล่วงหน้า แต่เป็นกรณีเฉพาะราย เช่น ป้ายจราจร ป้ายเหล่านี้ไม่ใช่กฎหมาย (เพราะสิ่งที่เป็นกฎหมายอยู่ในตัวพระราชบัญญัติแต่ป้ายนี้ ออกมาจากพระราชบัญญัติแล้ว) เพราะไม่ได้บอกว่าจะใช้กับนายดำ นายแดง แต่เป็นการห้าม โดยทั่วไปสำหรับบุคคลที่อยู่บริเวณนั้น รวมทั้งตำรวจจราจรด้วย เพราะฉะนั้นป้ายจราจรจึงไม่ใช่ กฎหมาย แต่เป็นคำสั่งทั่วไป เพราะมีลักษณะเจาะจงเฉพาะเรื่อง แต่ไม่ระบุตัวบุคคล เมื่อใครมาพบ ต้องปฏิบัติตาม ในทางกฎหมายปกครอง คำสั่งทั่วไปจึงไม่เป็นนิติกรรมทางปกครองในตัวเอง แต่กฎหมายให้ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครอง เพราะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความชอบด้วย กฎหมาย การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทั่วไปในทางปกครอง ฯลฯ เช่นเดียวกับนิติกรรมทางปกครอง²⁰

¹⁹ แหล่งเดิม. หน้า 36-40.

²⁰ แหล่งเดิม. หน้า 40-41.

(4) สัญญาทางปกครอง

ข้อพิจารณาว่าสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองได้ เราต้องดูเนื้อหาสาระของสัญญานั้นว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมหรือไม่ สัญญาทางปกครองที่ทำขึ้นนั้น คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งอย่างน้อยจะต้องเป็นส่วนราชการ (ฝ่ายปกครอง)

สัญญาทางปกครองอาจแบ่งได้ 2 แบบ

1. สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำกับเอกชน (subordination) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

2. สัญญาที่ส่วนราชการด้วยกันทำกันเอง (co-ordination) เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เช่น ร่วมทุนกันสร้างเครื่องกำจัดขยะ แต่ถ้าส่วนราชการทำกับเอกชนมิใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่เพื่อสนับสนุนกิจการของรัฐ ดังนี้ ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่ง

ความแตกต่างของสัญญาทางปกครองกับสัญญาทางแพ่ง

1. สัญญาทางปกครอง ไม่ยึดหลักสัญญาต้องเป็นสัญญาอย่างเคร่งครัด เหมือนกับสัญญาทางแพ่งที่ยึดว่าสัญญาคือสัญญาต้องได้รับการปฏิบัติตามสัญญา จะผิดสัญญาไม่ได้ หรือจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาโดยที่คู่สัญญาไม่ยินยอมไม่ได้ แต่สัญญาทางปกครองก็ยึดหลักนี้เช่นเดียวกัน เพียงแต่ว่า “ถ้าข้อเท็จจริงเปลี่ยนไปฝ่ายปกครองก็สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อสัญญาได้” หรือเอกชนก็สามารถยื่นคำร้องขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อสัญญาได้ เช่นเมื่อก่อนมีสัญญาสัมปทานป่าไม้ แต่ตอนนี้ป่าไม้เหลือน้อย เพื่อเป็นการรักษาป่า จึงยกเลิกสัมปทานทั้งหมด ทั้งนี้รัฐทำเพื่อป้องกันการสูญเสียป่าไม้ ซึ่งเป็นการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่เมื่อยกเลิกแล้วต้องชดเชยค่าเสียหายให้ตามสมควร

2. ถ้าเป็นสัญญาประเภท “subordination” (รัฐ – เอกชน) ในกรณีที่ทำเป็นริบด่วน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐสามารถบังคับคดีได้ทันทีโดยไม่ต้องฟ้องศาล แต่ของไทยเวลานี้เราใช้วิธีการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อใช้วิธีคุ้มครองชั่วคราวกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 226 – 270 เช่น กรณีมีข้อพิพาทเรื่องทางด่วน ศาลก็มีคำสั่งให้เปิดทาง แต่ถ้าเป็นสัญญาประเภท “co-ordination” บังคับกันไม่ได้ เพราะคู่สัญญาเสมอภาคกัน เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยาหากมีข้อพิพาทก็ต้องฟ้องศาล

3. สัญญาทางปกครองมีวิวัฒนาการมาน้อยกว่าสัญญาทางแพ่ง ดังนั้น ในหลายประเทศจึงอนุโลมให้นำหลักของกฎหมายแพ่งมาใช้ได้ เช่น หลักคุ้มครองผู้สุจริต หลักความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน หลักอายุความและการนับระยะเวลา เป็นต้น

4. สัญญาทางปกครองต้องทำเป็นหนังสือ ทำเป็นวาจาไม่ได้ แต่สัญญาทางแพ่งอาจทำได้ ด้วยวาจา เป็นการแสดงเจตนาในการทำคำเสนอและคำสนอง เว้นแต่กฎหมายจะบังคับให้ทำตามแบบ²¹

2.1.5 คุณพินิจของฝ่ายปกครอง

ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีอำนาจคุณพินิจในการพิจารณาและตัดสินใจ แต่คุณพินิจดังกล่าวต้องเป็นอำนาจที่เกิดจากกฎหมาย และฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจคุณพินิจนั้นให้เป็นไปตามกฎหมายและภายในกรอบที่กำหนดไว้ ในที่นี้จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับคุณพินิจของฝ่ายปกครองโดยละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) ความหมายของคุณพินิจของฝ่ายปกครอง

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้สรุปความหมายของอำนาจคุณพินิจว่า หมายถึง ความสามารถในการที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งอำนาจคุณพินิจคืออำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น สมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ หรือสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร²²

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้อธิบายว่า ถ้าฝ่ายปกครองมีคุณพินิจแล้วศาลจะก้าวเข้ามาวินิจฉัยแทนมิได้ เพราะตรงนั้นเป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายปกครอง ซึ่งตามหลักนิติรัฐ ฝ่ายปกครองจะมีคุณพินิจโดยอิสระมิได้ และคุณพินิจจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยในขอบเขตของกฎหมาย

คุณพินิจของฝ่ายปกครอง อาจเทียบได้กับคุณพินิจในการลงโทษของศาล เช่น กฎหมายให้อำนาจศาลในการลงโทษจำคุกจำเลย 1-3 ปี ศาลอาจจะใช้คุณพินิจลงโทษ 1 ปี ก็ได้ 2 ปีก็ได้ หรือ 3 ปีก็ได้

ในการตรากฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถออกกฎหมายให้ชัดเจนทุกกรณีได้ ดังนั้น จึงเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารใช้คุณพินิจเป็นรายกรณี ๆ ไปได้ แต่ขณะเดียวกัน ถ้าฝ่ายบริหารใช้อำนาจคุณพินิจทะลุกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ก็จะมีองค์กรที่มีอำนาจควบคุมเข้ามาตรวจสอบได้ แต่ถ้าอยู่ในกรอบแล้วองค์กรหรือศาลไม่สามารถจะเข้าไปตรวจสอบได้ จะเห็นได้ว่าคุณพินิจของ

²¹ แหล่งเดิม. หน้า 41-42.

²² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2531). การควบคุมการใช้คุณพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ. *รวมบทความ 60 ปี คร.ปริทัศน์ เกษมทรัพย์*. หน้า 199.

ฝ่ายปกครองจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้ และเมื่อฝ่ายปกครองวินิจฉัยและเมื่อ คำวินิจฉัยนั้นถึงที่สุดด้วยแล้ว เราเรียกอำนาจตรงนี้ว่า “ดุลพินิจ” แต่ถ้าส่วนใดที่ศาลสามารถเข้าไป ตรวจสอบได้เราไม่เรียกว่าดุลพินิจ แต่เราถือว่ามีอำนาจตัดสินใจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอำนาจ นี้อาจไม่ใช่ดุลพินิจก็ได้²³

(2) ลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ในทางวิชาการแบ่ง โครงสร้างของกฎหมายปกครองในการออกนิติกรรมทางปกครอง เป็น 2 ส่วน คือ

ก. เงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจ หรือองค์ประกอบในกฎหมายปกครอง (Tatbestand)

ข. ผลในทางกฎหมาย (Rechtsfolge)

เปรียบเทียบง่าย ๆ กับ ความผิดอาญา ซึ่งแบ่งเป็น

1. องค์ประกอบของความผิด เช่น ผู้ใดลักทรัพย์ผู้อื่น

2. ผลทางกฎหมาย เช่น ผู้นั้นต้องรับโทษจำคุกหรือปรับ

เพราะฉะนั้นในรูปแบบของกฎหมาย จะต้องมียุติปัจจัยประกอบหรือเงื่อนไขการใช้ อำนาจ กับผลทางกฎหมายประกอบกัน ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายปกครอง ในการพิจารณาถึง นิติกรรมทางปกครองที่จะไปกระทบสิทธิของประชาชน

ในส่วนผลทางกฎหมายถ้าเงื่อนไขของการใช้อำนาจครบถ้วนก็เกิดอำนาจในการสั่งการ แต่ถ้าเงื่อนไขไม่ครบ เช่น กฎหมายบัญญัติว่าต้องยื่นคำร้องแต่ไม่ยื่น เงื่อนไขไม่ครบ อำนาจที่จะใช้ สั่งการก็ไม่มี เช่น ไม่ยื่นขอใบอนุญาตหรือยื่นไม่ครบ ก็จะสั่งการอนุญาตไปไม่ได้ เพราะนั้น เงื่อนไขต้องครบถ้วนก่อนเมื่อครบแล้วเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้

กฎหมายแต่ละฉบับก็จะต่างกันไปบางฉบับไม่ได้ให้อำนาจดุลพินิจไว้เลย เมื่อเงื่อนไข ครบถ้วนเจ้าหน้าที่ต้องกระทำการ เช่น เมื่อมีทารกเกิดมาและมีเอกสารครบถ้วนเจ้าหน้าที่ต้องออก สูติบัตรให้ จะไม่ออกไม่ได้ และต้องออกให้ถูกต้องด้วย

อาจกล่าวได้ว่า การจดทะเบียนสมรส สูติบัตร มรณะบัตร เหล่านี้เป็นการกระทำทาง ปกครองที่ไม่มีอำนาจดุลพินิจ เมื่อข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายทุกประการแล้วเจ้าหน้าที่ต้อง กระทำการออกนิติกรรมทางปกครองให้เสมอไป

ในบางกรณีกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจไว้ แม้เงื่อนไขเกิดแต่ก็มีได้บังคับว่าเจ้าหน้าที่ ผู้นั้นจะต้องกระทำการ เจ้าหน้าที่อาจออกใบอนุญาตอนุมัติหรือไม่ก็ได้ ซึ่งก็แสดงว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ แต่บางทีก็เป็นการให้โดยมีเงื่อนไขว่า ต้องคำนึงถึงศีลธรรมอันดีของ

²³ กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5). เล่มเดิม. หน้า 48-49

ประชาชนหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ สิ่งเหล่านี้คือเงื่อนไขในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาให้ครบถ้วนจึงจะสั่งการได้

ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในทางวิชาการ แบ่งได้เป็น

1. ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะใช้หรือไม่ใช้อำนาจสั่งการ
2. ดุลพินิจในการวินิจฉัย

ดุลพินิจในการตัดสินใจ เช่น นายคำซื้อใบขับขี่มา ใบขับขี่นั้นก็ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังมีผลบังคับเพราะไม่เป็นโมฆะ ต่อมาพบว่าเป็นการออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายแทนที่จะต้องยกเลิกเพิกถอน ถ้ากฎหมายให้อำนาจดุลพินิจเจ้าหน้าที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือไม่ก็ได้ ตรงนี้คือดุลพินิจในการตัดสินใจ ถ้าไม่ยกเลิกเรื่องก็จบแต่ถ้าใช้ดุลพินิจยกเลิกก็ต้องมาดูกันว่าจะยกเลิกอย่างไร เมื่อไร จะให้มีผลในอนาคต ปัจจุบันหรือย้อนหลัง ซึ่งส่วนนี้เรียกว่า “ดุลพินิจในการวินิจฉัย”

แต่กฎหมายบางฉบับก็ไม่ได้ให้อำนาจในการตัดสินใจไว้ เช่น ถ้าข้าราชการทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง คณะกรรมการตัดสิน ไม่มีอำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจ เพราะเขาจะต้องรับโทษอย่างเดียว คณะกรรมการจะเลือกไม่ใช้อำนาจไม่ได้ เพราะจะเป็นการข้ามขั้นของดุลพินิจในการตัดสินใจไปสู่ดุลพินิจในการวินิจฉัยทันที กล่าวคืออำนาจในการตัดสินใจไม่มี ต้องตัดสินใจลงโทษอย่างเดียว ส่วนดุลพินิจในการวินิจฉัยมี โดยวินิจฉัยว่าจะปล่อยหรือปลดออก

ส่วนขอบเขตในการวินิจฉัยว่าจะให้ปล่อย ปลดออก เมื่อมีข้อพิพาทขึ้นสู่ศาล ศาลจะเข้ามาแก้ไขเปลี่ยนแปลงในขอบเขตดุลพินิจวินิจฉัยมิได้ศาลเพียงแต่ตรวจสอบว่าได้กระทำการอย่างที่ถูกต้องหรือไม่ กระทำผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ซึ่งถ้าเป็นอย่างที่กล่าวมาแล้ว ศาลก็จะเข้ามาวินิจฉัยว่าการที่คณะกรรมการสั่งลงโทษปล่อยออกนั้นเป็นการเกินสมควร สมควรจะปลดออก ดังนี้ทำไม่ได้ เพราะตรงนั้นคืออำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง²⁴

(3) เงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ฝ่ายบริหาร มักเห็นว่าดุลพินิจของตนนั้นอยู่ในขอบเขตของเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจได้ เพราะถ้าเมื่อใดที่ดุลพินิจเข้ามาอยู่ในเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจได้ ศาลก็จะเข้ามาตรวจสอบควบคุมมิได้

ฝ่ายตุลาการมักเห็นว่าดุลพินิจของฝ่ายปกครองอยู่ในเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจได้ เฉพาะผลของกฎหมายเท่านั้น

²⁴ แหล่งเดิม. หน้า 49-52.

ตัวอย่าง ขอประกอบกิจการกักตุนอาหาร ขอตั้งโรงงาน แต่ถ้าเราดูเจตนาของฝ่ายนิติบัญญัติ เห็นได้ว่า อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องอยู่ในผลของกฎหมายอย่างเดียว อาจอยู่ในเงื่อนไขได้ด้วย เพราะฉะนั้นดุลพินิจของฝ่ายปกครองจึงอาจเกิดได้ทั้งสองส่วน แต่โดยหลักส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ในส่วนผลของกฎหมาย ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในส่วนองค์ประกอบจึงเป็นเพียงข้อยกเว้น เช่นอำนาจประเมินผล การปรับใช้กฎหมายที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้าน หรือการปรับใช้ในรูปแบบของคณะกรรมการที่ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งขึ้นมา เพราะฉะนั้น ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยแล้ว ศาลจะก้าวล่วงมิได้ เพราะคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ (expert) เป็นคนที่ฝ่ายนิติบัญญัติไว้วางใจ นอกจากนี้ ดุลพินิจที่อยู่ในองค์ประกอบจะพบในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งขึ้นอัตราดอกเบี้ย ศาลจะเข้ามาตรวจสอบมิได้ในนิติกรรมทางปกครองบางอย่างแม้ไม่มีกฎหมายเขียนไว้ แต่ฝ่ายปกครองก็ทำได้ถ้าเป็นกรณีที่ทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน เช่น การที่รัฐให้เงินช่วยเหลือ ดังนั้น ไม่มีกฎหมายเขียนว่าฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจอย่างไร กรณีนี้ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจโดยผูกพันตามหลักกฎหมายทั่วไป หรือกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น “หลักความเสมอภาค” หรือ “หลักความได้สัดส่วน” หรือที่เรียกกันว่า “หลักความสมควรแก่เหตุ” ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองยังต้องถูกควบคุม โดยอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไป

การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ แบ่งออกเป็น

1. ควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย
2. ควบคุมวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmässigkeitkontrolle) เป็นการควบคุมของศาลในการกระทำของฝ่ายปกครองและเป็นการดูแลให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ถ้าหากอยู่ภายในกรอบไม่ว่าจะอยู่ตรงไหน ก็ถือว่าชอบแล้ว ศาลจะไม่เข้าไปควบคุม ซึ่งเราเรียกว่า “การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย” ตรงข้ามกับ “การตรวจสอบความชอบในเนื้อหาของวัตถุประสงค์” (Zweckmäßigkeitkontrolle) ซึ่งถ้าไม่ใช่องค์กรศาลตรวจสอบ แต่เป็นผู้บังคับบัญชาที่ตรวจสอบได้ทั้งหมดและสามารถก้าวล่วงเข้าไปในดุลพินิจได้ด้วย เปรียบเสมือนว่า ถ้าสั่งให้เอาแก้วไว้ในห้อง ต่อมาเห็นว่าเกะกะก็ยังสามารถสั่งให้เอาไว้ที่มุมได้ เพราะฉะนั้น ผู้บังคับบัญชาสามารถเข้าไปเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาดุลพินิจได้ด้วย แต่องค์กรตรวจสอบที่ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา เช่น ตุลาการ ที่อยู่ในลักษณะถ่วงดุลอำนาจระหว่างนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ไม่ได้ทำให้ตุลาการมีลักษณะสูงขึ้นมาเป็นฝ่ายบริหารได้ แต่อยู่ในลักษณะเสมอภาคกัน เพื่อตรวจสอบให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกมา ศาลจึงไม่สามารถก้าวเข้ามาเป็นผู้บังคับบัญชาเปลี่ยนแปลงดุลพินิจเองได้ ศาลคงมีแต่เพียงอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เพราะศาลเองมีฐานะเท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร

สรุปองค์การตุลาการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้เฉพาะ

1. ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

2. จะตรวจสอบให้เป็นผลเสียต่อผู้ร้องมิได้ (Verbot reformatioin peius)²⁵

2.1.6 ผลบังคับและการสิ้นผลบังคับของนิติกรรมทางปกครอง

เมื่อฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว นิติกรรมทางปกครองนั้นย่อมมีผลบังคับ แต่หากนิติกรรมทางปกครองนั้นออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจต้องถูกยกเลิกหรือเพิกถอนให้สิ้นผลบังคับได้ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) ผลบังคับของนิติกรรมทางปกครอง

โดยหลักทฤษฎีทั่วไปทางปกครอง นิติกรรมทางปกครองมีผลบังคับใช้เมื่อบุคคลที่ระบุไว้ในคำสั่งได้รับคำสั่ง หรือนิติกรรมทางปกครองนั้น ซึ่งแตกต่างไปจากความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ศาลอาจยกหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในคำสั่งนั้นหรือต้องรับฟังผู้รับนิติกรรมทางปกครอง (ผู้จะถูกกระทบสิทธิ) ก่อนที่จะสั่งการ อีกหลักหนึ่งคือหลักการให้เหตุผลในคำสั่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องทำให้ถูกต้องตามหลักกฎหมายทั้งหมดจึงจะถือว่าคำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของรัฐเมื่อออกไปแล้วต้องถือว่ามีผลบังคับ ส่วนจะชอบหรือไม่ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ถ้าชอบก็มีผลบังคับถูกต้องตามกฎหมาย ถ้าไม่ชอบก็ต้องมีองค์การชี้ขาดว่าไม่ชอบเพราะอะไร ตราบใดที่ยังไม่มีองค์การชี้ขาดว่าชอบหรือไม่ชอบแล้ว นิติกรรมทางปกครองนั้นก็ได้รับการปฏิบัติเสมือนหนึ่งว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย หลักนี้อาจเทียบได้กับนิติกรรมทางแพ่งที่เป็นโมฆียะที่มีผลบังคับจนกว่าจะถูกบอกล้าง แต่นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่อาจให้สัตยาบันได้ แต่อาจถูกบอกล้างโดยยกเลิกเพิกถอนได้ หรืออาจใช้ดุลพินิจไม่ไปยกเลิกเพิกถอนมันก็ได้ขึ้นอยู่กับว่ารัฐได้รับผลกระทบหรือผลเสียหายหรือไม่เพียงใด

26

(2) การสิ้นผลบังคับของนิติกรรมทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง ย่อมมีอำนาจตรวจสอบ และมีอำนาจสั่งการ ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น ถ้าพบว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันนิติกรรมทางปกครองบางอย่างมีผลบังคับในครั้งเดียวแล้วจบสิ้นไป ผลบังคับของนิติกรรมทางปกครอง มี 2 ประการ คือ (1) มีผลครั้งเดียวแล้วจบสิ้นไป เช่น ให้เงินช่วยเหลือในครั้งเดียวแล้วจบไป (2) นิติกรรมที่มีความต่อเนื่องในการใช้ เช่น ใบอนุญาตเปิด

²⁵ แหล่งเดิม. หน้า 52-54.

²⁶ แหล่งเดิม. หน้า 43.

ร้านอาหาร ใบอนุญาตซัซซี่ ใบอนุญาตประกอบการค้ามีผลบังคับตลอด เว้นแต่ในคำสั่งนั้นจะกำหนด
ว่าให้มีผลบังคับกี่ปี ก็มีผลไปจนถึงกำหนด (expire) ถ้าไม่มาต่อใบอนุญาต ใบอนุญาตก็สิ้นผลในตัว
ของมันเอง

ประเด็นสำคัญของนิติกรรมทางปกครอง ก็คือ

1. การมีผลบังคับ

2. การชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. เมื่อมีการยกเลิกเพิกถอนแล้ว จะให้มีผลย้อนหลังไปในอดีตตั้งแต่แรกหรือตั้งแต่
เวลาใด หรือมีผลตั้งแต่วันเพิกถอนไปจนถึงอนาคตก็ได้

ตัวอย่าง นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ยังมีผลใช้บังคับ เพราะยังไม่มี
ใครไปชี้ว่ามันชอบหรือไม่ชอบ และองค์กรที่ชี้ขาดโดยหลักทั่วไปก็คือเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งนั้นเอง
หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าชอบ แต่ประชาชนผู้รับคำสั่งเห็นตรงข้าม เขาอาจอุทธรณ์ต่อ
ผู้บังคับบัญชาสูงสุดซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็อุทธรณ์ไม่ได้จะต้องข้ามมายังองค์กรตุลาการให้ตรวจสอบ
แต่อำนาจตรวจสอบขององค์กรตุลาการ กับองค์กรผู้บังคับบัญชาที่อยู่ในฝ่ายบริหารนั้น ต่างกันตรงที่
ผู้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารจะตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและการใช้ดุลพินิจ ถ้ากรณี
นั้นกฎหมายให้อำนาจเรื่องดุลพินิจไว้ด้วย เพราะเป็นผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจแก้ไขได้เต็มที่ โดย
ผูกพันกับหลักกฎหมายปกครองที่ว่าการกระทำทางปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายเสมอ
(Rechtsmaessigkeit und Zweckmaessigkeit)

อำนาจตุลาการไม่มีอำนาจไปปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขอำนาจดุลพินิจได้ แก้ไขได้แต่
เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นเอง เพราะดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร
ไม่ใช่อำนาจฝ่ายตุลาการ ตุลาการมีอำนาจเพียงแต่ตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น เช่น
คำสั่งของการลงโทษทางวินัยของทางราชการ ในกรณีที่ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้ามีกฎหมายเขียนไว้
ก็ไม่มีปัญหา หากไม่มีก็ต้องมีการตีความโดยใช้ดุลพินิจว่าแก้ไขไหนเพียงใดที่ถือว่าร้ายแรง ซึ่งโทษ
ก็คือ ปลดออกและไล่ออก

เมื่อมีการผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฝ่ายบริหารก็จะใช้ดุลพินิจว่า โทษควรอยู่ตรงไหนซึ่ง
องค์กรศาลไม่สามารถมาปรับเปลี่ยนตรงนี้ได้ เว้นแต่ว่าความจริงไม่ใช่เรื่องร้ายแรง แต่ฝ่ายบริหาร
เห็นว่าร้ายแรง ศาลจะสั่งให้ปรับแก้แล้วให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจใหม่

จะเห็นได้ว่าอำนาจในการตรวจสอบขององค์กรตุลาการนั้น จะตรวจสอบเฉพาะ
ความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่จะไม่ก้าวล่วงไปปรับเปลี่ยนดุลพินิจภายในขอบเขตของกฎหมาย
เว้นแต่ดุลพินิจนั้นทะลุขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

การใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดมีผลทำให้นิติกรรมทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เหมือนกับมีนิติกรรมทางปกครองบางประการที่ออกมาแล้วผู้รับคำสั่งไม่จำเป็นต้องปฏิบัติก็ได้ หรือไม่จำเป็นต้องรองจนกว่าจะมีผู้ชี้ขาดหรือยกเลิกเพิกถอน ถ้าหากว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรง โดยสภาพแล้วเป็นไปไม่ได้ ไม่ชอบด้วยเหตุผลในตัวของมันเอง (เช่น ตึกสูง 15 เมตร กำหนดว่าห้ามสูงเกิน 15 เมตร แต่เจ้าหน้าที่มาสั่งให้หรือ คังนี้เราไม่ต้องรู้ เพราะไม่ได้สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด นิติกรรมทางปกครองก็ไม่เป็นผล เช่นเดียวกับการให้ สัญชาติไทยกับคนที่มีสัญชาติไทยอยู่แล้ว หรือถ้านิติกรรมทางปกครองที่ออกมาโดยไม่ทราบว่าเป็นของหน่วยงานใด ก็ถือว่านิติกรรมนั้นไม่มีผลบังคับเพราะไม่รู้ว่าจะปฏิบัติได้อย่างไร และไม่รู้ ว่าใครเป็นคนสั่ง²⁷

(3) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง

การจะต้องยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ฝ่ายที่ เครื่องครัดเห็นว่า เมื่อไม่ชอบแล้วก็ต้องทำให้หมดไปโดยการยกเลิกหรือเพิกถอน ไปเสีย แต่มีอีกฝ่าย หนึ่งเห็นว่า มาดูในรายละเอียดว่าสมควรยกเลิกหรือไม่เพราะหากยกเลิกทั้งหมด ย่อมไม่อยู่ในวิสัย ที่จะทำได้ เพราะกำลังเจ้าหน้าที่อาจมีไม่พอ หรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐและประชาชน จึง ควรให้เป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้บังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ให้ยกเลิกเพิกถอน นิติกรรมทางปกครอง

สำหรับข้อพิจารณาในการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น ในประเด็นนี้แทบทุกประเทศคงจะยอมรับกันว่าไม่อยู่ในวิสัยที่กฎหมายจะไปบังคับให้ เจ้าหน้าที่ที่ต้องยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มิชอบด้วยกฎหมายเสมอไป เพราะมีมากมาย อีกทั้งจำนวนเจ้าหน้าที่การตรวจสอบก็มีน้อย โอกาสที่จะควบคุมยากมาก นิติกรรมทางปกครอง ที่กำหนดให้คุณสมบัติของผู้ได้รับอนุญาตจะต้องมีอยู่ตลอดไป เช่น การขอเปิดร้านอาหาร โดยมี ข้อกำหนดว่าผู้ขออนุญาตต้องไม่เป็นโรคติดต่ออย่างร้ายแรง ต่อมาข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปผู้ขออนุญาตเป็น โรคติดต่ออย่างร้ายแรง คังนี้คุณสมบัติที่จะได้ใบรับอนุญาตก็หมดไปด้วย แต่ตัว ใบอนุญาตยังอยู่ ซึ่งในทางกฎหมายแล้วเขาไม่ควรจะได้รับใบอนุญาตเปิดร้านอาหารอีกต่อไป

ในกรณีที่ข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป หรือข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป จะเป็นคุณหรือ ภาระแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง ย่อมเป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเข้ามาให้ ความเป็นธรรมเป็นกรณีเฉพาะราย โดยทฤษฎีแล้วต้องเข้ามายกเลิกเพิกถอน และเข้ามาปรับปรุง คำสั่งทางปกครองนั้นให้ชอบด้วยกฎหมาย

²⁷ แหล่งเดิม. หน้า 43-46.

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ที่สามารถเข้ามาแก้ไขได้ตลอดเวลาไม่ว่า
ขณะออกจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมาย แต่ในอนาคตข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง
เปลี่ยนไป ทำให้สิ่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ตัวคำสั่งยังมีผลอยู่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องเข้ามายกเลิก
เพิกถอนเป็นกรณีเฉพาะราย

ในประเด็นเรื่องผลย้อนหลัง โดยหลักแล้วจะย้อนหลังเป็นโทษมิได้แต่เป็นคุณได้
ซึ่งจะต้องดูเป็นราย ๆ ไปว่าเป็นธรรมหรือไม่ ถ้าให้เพิกถอนขณะนั้น จะไม่เป็นธรรมก็ให้มีผล
ในอนาคตได้ เช่นตัวอย่างคุณยายได้เงินประกันสังคมเดือนละ 10,000 บาท ต้องจ่ายค่าเช่าบ้าน
5,000 บาท ต่อมาตรวจสอบว่าคุณยายไม่เหมาะสมได้รับเงิน 10,000 บาท จะเพิกถอนนิติกรรม
ทางปกครองนั้น เห็นได้ว่าถ้าเพิกถอนในขณะนั้นเลยจะไม่เป็นธรรมกับคุณยาย ควรจะเพิกถอน
ในอนาคตโดยให้เวลาในการหาเช่าบ้านใหม่

สรุปได้ว่า ผลของการยกเลิกเพิกถอนที่จะย้อนในอดีตหรือวันที่ทำคำสั่งหรือในอนาคต
นั้นต้องดูแต่ละเรื่องเพื่อความเป็นธรรมเฉพาะรายไปแต่อาจสร้างหลักทั่วไปได้ว่า หากใช้สิทธิ
ไม่สุจริตก็อาจมีผลย้อนหลังตั้งแต่วันเริ่มแรก แต่ถ้าสุจริตก็อาจมีผล ณ วันออกคำสั่งหรือในอนาคต

สำหรับนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายในวันขณะที่ออก ถึงอย่างไรก็จะ
ยกเลิกโดยให้มีผลย้อนหลังไม่ได้

สำหรับนิติกรรมที่เป็นภาระแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง ถ้าภาระนั้นไม่ชอบด้วย
กฎหมาย สามารถยกเลิกได้เสมอ

สำหรับนิติกรรมที่เป็นคุณแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง ถ้าขณะออกชอบด้วยกฎหมาย
แต่ต่อมาออกกฎหมายว่าไม่ชอบแล้ว ความเชื่อใจไว้วางใจของประชาชนในนิติกรรมของฝ่ายปกครอง
ย่อมหมดไป โดยหลักกฎหมายมหาชนไม่ใช่เรื่องที่ทำไม่ได้เลย ถ้าประโยชน์ของมหาชนเหนือกว่า
ก็ทำได้ แต่รัฐต้องชดเชยค่าทดแทน แต่ถ้าตอนออกใบอนุญาตไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐก็ไม่ต้อง
ชดเชยค่าทดแทน เช่น สัมปทานป่าไม้ ถ้าเห็นว่าการตัดไม้ทำลายป่าจะเป็นภัยอันตรายแก่ประชาชน
อย่างใหญ่หลวง รัฐก็ชอบที่จะเพิกถอนใบอนุญาตได้ แต่จะต้องชดเชยค่าทดแทน เว้นแต่ถ้าการได้
สัมปทานมานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เกิดจากการให้สินบนเจ้าพนักงาน ดังนี้ผู้ได้รับสัมปทาน
ย่อมสิ้นสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทน²⁸

²⁸ แหล่งเดิม. หน้า 46-48.

2.2 แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

ในการกระทำทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจและกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยเหมาะสมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมักมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจหน้าที่โดยอำเภอใจอยู่บ่อย ๆ และเนื่องจากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ทันที ซึ่งอาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีระบบหรือกลไกการควบคุมและตรวจสอบการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเหมาะสม และเป็นธรรม และเป็นการเยียวยาบรรเทาทุกข์แก่ผู้ตกอยู่ใต้คำสั่งทางปกครองผู้ได้รับผลกระทบ ในที่นี้จึงจะได้ศึกษาในแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ดังต่อไปนี้

2.2.1 ลักษณะและประเภทของการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

พิจารณาในแง่ขององค์กรซึ่งทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง สามารถแยกประเภทขององค์กรควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

(1) การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง คือ การควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองก่อนมีคำสั่งทางปกครอง หรือภายหลังมีคำสั่งทางปกครองแล้วแต่กรณี โดยกำหนดให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั่นเองได้มีโอกาสตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้น ๆ เองได้ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในลักษณะนี้อาจจำแนกออกได้เป็น การควบคุมตรวจสอบโดยผู้มีอำนาจเหนือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

(2) การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

ระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง อาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรนิติบัญญัติ ได้แก่ การที่สมาชิกรัฐสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามให้ฝ่ายบริหารตอบ เรียกว่าควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถามประการหนึ่ง และการที่สมาชิกรัฐสภามีสิทธิเข้าชื่อกัน เพื่อเปิดอภิปรายลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหลังจากที่บริหารราชการแผ่นดินไปได้ขณะหนึ่ง เรียกว่า การควบคุมโดยการเปิดอภิปรายอีกประการหนึ่ง²⁹

²⁹ พรชัย เลื่อนฉวี. (2554). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 173.

การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึงองค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใดๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง³⁰ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(3) การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาล ถือว่าเป็นวิธีการควบคุมที่ให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าระบบอื่น ๆ เนื่องจากศาลหรือองค์กรฝ่ายตุลาการ เป็นองค์กรที่เป็นอิสระ และไม่อยู่ใต้อิทธิพลทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมขององค์กรทางการเมือง ทั้งรัฐบาล และรัฐสภา หรือองค์กรฝ่ายปกครองใด ๆ และวิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นกระบวนการที่เปิดเผย สาธารณชนสามารถเข้าฟังการพิจารณาได้ รวมทั้งเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานเข้ามาสืบเพื่อสนับสนุน ข้ออ้างฝ่ายตนหรือเพื่อหักล้างข้ออ้างของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ จึงเป็นหลักประกันได้ว่า ศาลจะไม่ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจเพราะอยู่ในสายตาของสาธารณชนตลอดเวลา และคำพิพากษานั้นจะวางอยู่บนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้องอย่างแท้จริง³¹

สำหรับระบบศาลที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้นั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ ได้แก่ ระบบศาลเดี่ยว และระบบศาลคู่

ระบบศาลเดี่ยว คือ ระบบกระบวนการยุติธรรมที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง ด้วยเหตุผลที่ว่า บุคคลมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย และต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายเดียวและขึ้นศาลเดียวกันไม่ว่าเอกชนหรือฝ่ายปกครอง ส่วนระบบศาลคู่ คือระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเป็นหลักเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเองเป็นเอกเทศต่างหากเป็น

³⁰ นกคณ เสงเจริญ. (2549). องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ. จาก www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=895

³¹ ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2551). การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง. จาก <http://www.archanpoo.net>

อิสระจากระบบศาลยุติธรรมโดยผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ

2.2.2 ลักษณะและประเภทของการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาโดยละเอียดเกี่ยวกับลักษณะและประเภทขององค์กรภายในฝ่ายปกครองซึ่งทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั่นเองได้มีโอกาสตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้น ๆ เองได้ ซึ่งอาจจำแนกองค์กรดังกล่าวออกได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบโดยผู้มีอำนาจเหนือการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การควบคุมตรวจสอบโดยผู้มีอำนาจเหนือ

การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยผู้มีอำนาจเหนือ อาจแยกผู้มีอำนาจเหนือออกเป็นผู้บังคับบัญชาและโดยผู้กำกับดูแล ซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่ง

อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวง อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สามารถกลับแก้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่จะใช้ในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้

อำนาจควบคุมกำกับ คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่าเหนือองค์กร และเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป³²

ข้อที่แตกต่างกันระหว่างการควบคุมบังคับบัญชากับการกำกับดูแล ที่สำคัญมีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอำนาจทั่วไปที่เกิดจากการจัดระเบียบภายในหน่วยงาน หรือเป็นไปตามหลักการบังคับบัญชา จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมาบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะอีก ส่วนอำนาจของผู้กำกับดูแลนั้น

³² หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. เล่มเดิม. หน้า 78.

จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ และผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

ประการที่สอง คือ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย (Legalite) และควบคุมได้ในเรื่องของความเหมาะสม (Opportunitie) แต่การกำกับดูแลนั้น ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะควบคุมเฉพาะเรื่อง ความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมเรื่อง ความเหมาะสมของการกระทำด้วย เพราะว่าเป็นหลักการและเหตุผลตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralizaion) การเข้าไปควบคุมเรื่องความเหมาะสม จะกลายเป็นการทำลายความเป็นอิสระ (Autonomie) ขององค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นหรือขององค์กรมหาชน³³

(2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการตรวจสอบการกระทำทางปกครองภายในฝ่ายปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่อาจแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้หมดสิ้นไป โดยบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะร้องขอให้หน่วยงานของฝ่ายปกครองนั่นเอง ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น หรือหน่วยงานของฝ่ายปกครองนั้นในระดับสูงขึ้น ไป ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานทางปกครองที่ได้ออกคำสั่งทางปกครอง โดยการยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานดังกล่าว หรือองค์กรตามกฎหมายที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์โดยเฉพาะ เพื่อให้ดำเนินการพิจารณา ตรวจสอบ ทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งอาจนำไปสู่การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ในการนี้ฝ่ายปกครองสามารถที่จะพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย หรือปัญหาความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง

ระบบของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอาจแบ่งแยกได้เป็นหลายระบบ เช่น ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ได้แยกระบบอุทธรณ์ออกเป็น 3 ระบบ³⁴ คือ ระบบอุทธรณ์ปกติ ระบบอุทธรณ์บังคับ และระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ แต่ในที่นี้ขอแยกพิจารณาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นอุทธรณ์ไม่บังคับ และ อุทธรณ์บังคับ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ เป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่า หากคู่กรณีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน หากแต่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะที่เป็นทางเลือกให้คู่กรณีมีสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือจะ

³³ ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2551). การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.

จาก <http://www.archanpoo.net>

³⁴ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. เล่มเดิม. หน้า 94

นำคดีไปฟ้องร้องศาลได้โดยตรง ดังนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้ใช้ระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก ด้วยเหตุนี้จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

2. ระบบอุทธรณ์บังคับ เป็นระบบอุทธรณ์ที่บังคับให้คู่กรณีจะร้องคำเนิการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล หากคู่กรณีไม่ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ศาลย่อมไม่อาจพิจารณาคดีดังกล่าวได้ การอุทธรณ์ในระบบบังคับจึงกลายเป็นเงื่อนไขในการรับเรื่องไว้พิจารณา ด้วยเหตุนี้เอง จึงถือว่าสถานะในทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์เป็นกฎหมายที่อยู่กึ่งกลางระหว่างกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ กล่าวคือ การอุทธรณ์เป็นจุดเชื่อมระหว่างการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองและเป็นเงื่อนไขในการรับฟ้องคดีของศาลในขณะเดียวกัน³⁵

วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง อันเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง หลังจากที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง และให้การเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ในด้านที่เกี่ยวกับประชาชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์จะเป็นมาตรการให้ความคุ้มครอง หรือเป็นหลักประกันสิทธิทางกฎหมายแก่ประชาชนเพื่อเยียวยาทุกข์ให้แก่บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง

2. ในด้านที่เกี่ยวกับฝ่ายปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจะมีผลทำให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสพิจารณาทบทวนการออกคำสั่งทางปกครองของตนว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ตลอดจนความเหมาะสมในการออกคำสั่งทางปกครอง หากพบข้อบกพร่องก็จะดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับหลักในเรื่องหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง

3. ในด้านที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม การจัดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนนั้น จะช่วยแบ่งเบาภาระของศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง โดยช่วยลดจำนวนของคดีหรือข้อพิพาททางปกครองที่จะขึ้นไปสู่ศาลให้น้อยลง ทั้งนี้ เนื่องจากข้อพิพาทในบางเรื่องอาจสามารถที่จะยุติลงได้ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองยังจะช่วยทำให้ข้อพิพาทที่จะขึ้นไปสู่การพิจารณาขององค์กรศาลมี

³⁵ แหล่งเดิม. หน้า 94-95.

ประเด็นข้อพิพาทที่เด่นชัดขึ้น ทำให้เป็นการง่ายและสะดวกต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล³⁶

(3) การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

การควบคุมตรวจสอบ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถือได้ว่าเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองอีกรูปแบบหนึ่ง เพราะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรฝ่ายปกครอง หากแต่เป็นองค์กรที่มีความอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาท เหตุผลที่กำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรควบคุมและตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองมีเหตุผลที่สำคัญ ดังนี้

1. การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมักจะประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีความชำนาญในด้านนั้น ๆ ดังนั้น การตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเปรียบเสมือนการตรวจสอบในทางข้อเท็จจริงจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งหากเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจะมีส่วนช่วยให้การพิจารณาของศาลมีความรวดเร็วขึ้น

2. การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบ ก่อนที่เรื่องดังกล่าวจะไปสู่การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก (ศาล) ซึ่งหากเรื่องใดคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็อาจวินิจฉัยแก้ไขให้ถูกต้องก่อนที่เรื่องจะไปสู่องค์กรศาล อันเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลอีกด้านหนึ่ง

3. การให้มีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีกระบวนการที่ไม่มีแบบพิธี ดังนั้นการเข้าถึงของประชาชนจึงสะดวกไม่มีความยุ่งยาก รวมทั้งค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการไปฟ้องร้องยังองค์กรศาล การตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นการตรวจสอบในชั้นสุดท้ายก่อนที่ไปสู่องค์กรภายนอกที่มีกระบวนการเป็นแบบพิธี และมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าการตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท³⁷

ลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

1. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย ด้วยเหตุที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับข้อพิพาทที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของตน การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น ด้วยเหตุนี้เอง องค์กรที่จะมีอำนาจวินิจฉัยแล้ว

³⁶ ฤทัย หงส์ศิริ. (2541). *กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: จีระรัชการพิมพ์. หน้า 109

³⁷ *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. เล่มเดิม. หน้า 123-124

ก่อให้เกิดผลผูกพันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย และด้วยเหตุนี้เอง เงื่อนไขในเบื้องต้นของการเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” จึงต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย นอกเหนือจากเหตุผลของการวินิจฉัยข้อพิพาทก่อให้เกิดผลกระทบสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลแล้ว การที่จะทำให้ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบรรลุความมุ่งหมายได้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจำเป็นต้องมีอำนาจตามกฎหมายในการที่จะเรียกบุคคลหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้น ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้³⁸ และกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น

2. องค์กรนั้นต้องมีความอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ในการพิจารณาว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” จะต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับของฝ่ายบริหารนั้น ในประเด็นนี้จะต้องแยกพิจารณาระหว่างความเป็นอิสระในแง่ของ “องค์กร” กับความเป็นอิสระในแง่ของ “การทำหน้าที่วินิจฉัย” ความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเรียกร้องเฉพาะความเป็นอิสระในแง่ของ “องค์กร” เท่านั้น กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องไม่ใช่องค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร แต่ในขณะที่ความเป็นอิสระในแง่ของการทำหน้าที่วินิจฉัยนั้นมีข้อเรียกร้องแตกต่างไปจากองค์กร ตุลาการ หรือผู้พิพากษา องค์กรตุลาการนั้นเรียกร้องความเป็นอิสระทั้งในแง่ของ “องค์กร” และในแง่ของ “การทำหน้าที่” ของผู้พิพากษาในการวินิจฉัยบรรดคดีด้วย ทั้งนี้ ได้มีการบัญญัติเรื่องหลักประกันความอิสระของผู้พิพากษาไว้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ความเป็นอิสระในแง่ของการทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทนั้น กรรมการที่อยู่ในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมิได้มีหลักประกันความอิสระเหมือนกรณีผู้พิพากษา³⁹

3. องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท กล่าวคือ องค์กรที่จะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” นั้น จะต้องเป็นองค์กรที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ลักษณะขององค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยแล้วย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น⁴⁰

4. องค์กรนั้นจะต้องมีวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาท ด้วยเหตุที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่วินิจฉัยก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น เพื่อ

³⁸ แหล่งเดิม. หน้า 124-125.

³⁹ แหล่งเดิม. หน้า 126.

⁴⁰ แหล่งเดิม. หน้า 127.

เป็นหลักประกันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทดังกล่าว องค์กรนั้นจะต้องมีวิธีพิจารณาเพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อผู้ที่จะถูกวินิจฉัยจากคณะกรรมการดังกล่าวว่าข้อพิพาทของตนได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง คณะกรรมการพิจารณาโดยการรับฟังเหตุผลของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย การวินิจฉัยของคณะกรรมการจะต้องมีการให้เหตุผล เป็นต้น นอกจากนี้วิธีพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องกำหนดเรื่ององค์ประชุมที่ดี หรือองค์มติที่ดี รวมทั้งการให้สิทธิคู่กรณีในการคัดค้านกรรมการ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังกล่าวควรต้องปรากฏในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

การที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องมีวิธีพิจารณาในการที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทจึงมีการเรียกองค์กรในลักษณะนี้ว่า “องค์กรกึ่งตุลาการ” เพราะมีลักษณะบางประการคล้ายกับองค์กรตุลาการ กล่าวคือ เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาท และเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เป็นไปตามวิธีพิจารณาที่ได้กำหนดไว้แล้ว เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณี แต่ที่แตกต่างไปจากองค์กรตุลาการคือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมิได้มีหลักประกันความอิสระเช่นเดียวกับตุลาการ เพียงแต่มีความเป็นอิสระในแง่ขององค์กรเท่านั้น⁴¹

2.3 แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีดังต่อไปนี้

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับวินัยทั่วไป

วินัยเป็นความคาดหวังของสังคมที่จะให้บุคคลประพฤติปฏิบัติตนในสิ่งที่ถูกที่ควร อันจะส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ตนเองและสังคม ได้แก่ การประกอบสัมมาอาชีพ ด้วยความขยันหมั่นเพียร มีความรับผิดชอบ ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และแบบธรรมเนียมของสังคม

(1) ความหมายของวินัย

คำว่า “วินัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง ระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ, ข้อปฏิบัติ

“วินัย” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Discipline หมายถึง เครื่องควบคุมพฤติกรรมของคน

ในทางการบริหารนั้น “วินัย” มีความหมายไปในหลายลักษณะ เช่น ลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง (Self Control) โดยมุ่งพิจารณาวินัยในแง่การพัฒนาตนเอง เพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการ ซึ่งเรียกว่า อัจฉริยะวินัย (Self Discipline)

วินัยข้าราชการอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ความหมาย คือ

⁴¹ แหล่งเดิม. หน้า 130-131.

1. หมายถึง ระเบียบ กฎเกณฑ์ แบบแผนความประพฤติที่ทางราชการกำหนดให้ข้าราชการยึดถือและปฏิบัติ

2. หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่ข้าราชการแสดงออกมาในทางที่ถูกที่ควรเป็นการควบคุมตนเองให้แสดงพฤติกรรมที่ถูกระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้

ดังนั้น วินัยจึงหมายถึง กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแบบแผนความประพฤติที่ควบคุมพฤติกรรมของคนในองค์กรให้เป็นไปในแนวทางที่พึงประสงค์⁴²

(2) จุดมุ่งหมายของวินัย

องค์กรทุกองค์กรไม่ว่าในภาครัฐหรือภาคเอกชน ย่อมมีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือความสำเร็จ หรือการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ปัญหาว่าจะทำอย่างไรจึงจะทำให้คนในองค์กรปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรตามเป้าหมายที่วางไว้

การจัดการเกี่ยวกับบุคคลเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะคนเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนางานพัฒนาองค์กร ตลอดจนถึงการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง องค์กรทุกองค์กรล้วนแต่มุ่งแสวงหามาตรการในการนำทรัพยากรบุคคลมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กร อาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จและความเจริญก้าวหน้าขององค์กรมีผลมาจากการมีทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณค่า และมีวินัยอยู่เสมอ⁴³

(3) ความสำคัญของวินัย

วินัย มีลักษณะเป็นข้อบัญญัติ เพื่อควบคุมและส่งเสริมให้ข้าราชการอยู่ในกรอบแห่งความประพฤติอันดีงาม ระเบียบวินัยโดยทั่วไปมีไว้เพื่อให้บุคคลในสังคมปฏิบัติร่วมกันในทิศทางและแนวทางเดียวกัน เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบ สันติ เคารพในสิทธิและหน้าที่ของกันและกัน

การที่บุคลากรในองค์กรมีวินัยย่อมเกิดผลดีต่อองค์กร ดังนี้

1. เพิ่มพลังงาน เมื่อบุคลากรมีวินัยดี ก็จะปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์และมีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่

2. เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน เมื่อข้าราชการตั้งใจทำงานด้วยความซื่อสัตย์มีวินัยแล้ว ก็จะเกิดผลงานที่มีประสิทธิภาพและเกิดผลสำเร็จอย่างคุ้มค่าและประหยัด

⁴² วังจันทร์ ชิวชาดาวิรุจน์. (2553). คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ สกสค. หน้า 27 – 28.

⁴³ แหล่งเดิม.

3. ทำให้เกิดความศรัทธาในองค์กร นอกจากบุคคลทั่วไปจะเกิดความศรัทธาในตัวบุคลากรนั้นเองแล้ว ยังส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นศรัทธาต่อองค์กรโดยรวมด้วย ทำให้เกิดผลดีกับองค์กรโดยรวม

นอกจากเกิดผลดีต่อองค์กรดังกล่าวมาแล้ว สำหรับตัวบุคลากรผู้มีวินัยเคร่งครัด ย่อมเกิดความภูมิใจที่ประพฤติปฏิบัติตนดี มีความซื่อสัตย์สุจริต และตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ส่งผลให้เกิดผลสำเร็จของงาน เป็นที่เชื่อถือของผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ตลอดจนบุคคลโดยทั่วไป มีความก้าวหน้าในอาชีพการงาน

2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังต่อไปนี้

(1) ความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้บัญญัตินิยามความหมายของคำว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” ว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตราเดียวกันซึ่งได้บัญญัตินิยามคำว่า “ข้าราชการครู” และคำว่า “บุคลากรทางการศึกษา” ดังนี้

“ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

“คณาจารย์” หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่สอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐ

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา

พิจารณาบทบัญญัติข้างต้นแล้ว เราอาจให้ความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ว่า หมายถึง ข้าราชการผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ รวมทั้งผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ตลอดจนผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำ

หน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา ไม่ว่าในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(2) วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง ข้อบัญญัติที่กำหนดเป็นข้อห้าม และข้อปฏิบัติตามหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ลักษณะความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมไว้ค่อนข้างเข้มงวดและเคร่งครัดกว่าข้าราชการประเภทอื่น อาทิ การกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องประพฤติตน เป็นแบบอย่างที่ดี ไม่เฉพาะแก่ผู้เรียนเท่านั้น แต่ยังจะต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ชุมชนและสังคมอีกด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประพฤติปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดให้วิชาชีพทางการศึกษาเป็นวิชาชีพควบคุมและสอดคล้องกับคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 รวมถึงเพื่อให้ได้รับการยอมรับนับถือจากบุคคลทั่วไปด้วย

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การกำหนดความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไว้อย่างเข้มงวดและเคร่งครัด โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมนั้น ก็เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาทั้งระบบ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และเพื่อยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง และเป็นที่ยึดมั่นศรัทธาของสังคมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย⁴⁴

⁴⁴ แหล่งเดิม. หน้า 29 – 30.

(3) ความสำคัญของวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีต่อการศึกษา สังคม และประเทศชาติ

เป้าหมายที่แท้จริงในการส่งเสริมให้ครูมีวินัยนั้นมีใช้อยู่ที่ครู แต่อยู่ที่ตัวนักเรียน กล่าวคือ ถ้าครูมีวินัยความมีวินัยของครูจะส่งผลไปถึงนักเรียนด้วย เช่น ครูจะตั้งใจอบรมสั่งสอน นักเรียนอย่างเต็มกำลังความสามารถ จะประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่นักเรียน จะชักนำให้ เรียนรู้อะไรต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางจิตวิทยาถือว่าวัยเด็กเป็นวัยที่สามารถจดจำ และเลียนแบบพฤติกรรมของผู้ที่ใกล้ชิด และผู้ที่ตนเคารพนับถือ หากเด็กได้ครูที่มีระเบียบวินัย เด็กก็จะลอกเลียนพฤติกรรมที่ดีของครู ซึ่งอาจจะทำให้เป็นเด็กที่มีระเบียบวินัยเช่นเดียวกับครูด้วย ซึ่งนั่นย่อมหมายถึงความสำเร็จในการจัดการศึกษาของชาติ แต่หากไม่สามารถส่งเสริมให้ครูเป็น ผู้มีวินัยได้แล้ว การจัดการศึกษาจะบรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก⁴⁵

คนที่มีวินัยย่อมมีประสิทธิภาพในการทำงาน ดังนั้น การที่ครูสร้างเด็กให้มีวินัย เด็กเหล่านี้เมื่อเติบโตใหญ่ภายหน้าก็จะเป็นบุคคลที่มีคุณภาพสูง สังคมมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และที่สำคัญ จะเป็นกำลังสำคัญในการสร้างสังคมและประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับ นานาอารยประเทศ

ปัจจุบันมักมีข่าวปรากฏทางสื่อมวลชนอยู่เนือง ๆ เกี่ยวกับการประพฤติไม่เหมาะสม และผิดทำนองคลองธรรมของครู ทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความไม่แน่ใจในความเป็นปุชนียบุคคล ของครูว่ายังมีเหลืออยู่มากน้อยเพียงใด ดังนั้น จำเป็นต้องเสริมสร้างให้ข้าราชการครูมีระเบียบวินัย เพื่อสร้างสรรค์ให้เด็กมีความเจริญเติบโตทั้งในด้านความรู้สติปัญญา ความสามารถ และทัศนคติ ที่ดีงาม เพื่อเป็นกำลังสำคัญของชาติต่อไป

นอกจากการเสริมสร้างให้ข้าราชการครูมีระเบียบวินัยดังได้กล่าวมาแล้ว ในการสรรหาคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นครูก็ควรคำนึงถึงความมีระเบียบวินัย ความซื่อสัตย์สุจริตด้วย บุคคลที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม ไม่เรียบร้อย ไม่ซื่อสัตย์สุจริต ไม่มีระเบียบวินัย ย่อมไม่เหมาะสมที่จะเข้ามาสู่วงการวิชาชีพครู เนื่องจากครูที่ไม่ดีย่อมเป็นเยี่ยงอย่างและนำพาเด็กไปทางที่ไม่ดีเช่นกัน ดังนั้น กระบวนการสรรหาคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการครู นอกจากต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ และทักษะที่จำเป็นแล้ว ควรต้องคำนึงถึงองค์ประกอบด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม ควบคู่กันไปเป็นสำคัญ และหากปรากฏภายหลังว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาคัดเลือกเข้ามาเป็นครูนั้น เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสีย ไม่มีระเบียบวินัย ไม่ซื่อสัตย์สุจริต ก็ควรต้องมีมาตรการให้ผู้นั้นออกจาก วงการวิชาชีพครูโดยพลัน ดังเช่น ปรากฏข่าวใหญ่โตทางสื่อมวลชนว่าเกิดมีการทุจริตในการสอบ คัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการครูทั่วประเทศ ผู้บังคับบัญชาที่ไม่ควรเพิกเฉย ควรตรวจสอบ

⁴⁵ แหล่งเดิม. หน้า 28.

ข้อเท็จจริงให้ปรากฏโดยเร็ว หากพบว่าข้าราชการครูผู้ใดเข้ามาโดยไม่สุจริตจริงก็ควรต้องสั่งให้ออกจากราชการโดยพลัน ทั้งนี้ เพื่อรักษาวินัย จรรยาบรรณ ตลอดจนชื่อเสียงและความศรัทธาของวิชาชีพครูไว้เป็นสำคัญ อันจะนำไปสู่ความก้าวหน้าของการศึกษา สังคม และประเทศชาติต่อไป

2.3.3 การพิจารณาข้อเท็จจริงในความผิดวินัย

การพิจารณาข้อเท็จจริงในเรื่องที่กล่าวหา จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบเรื่อง ซึ่งอาจนำเข้าสู่การพิจารณาได้ 5 ทาง ได้แก่

- (1) โดยพยานหลักฐาน
- (2) โดยข้อสันนิษฐาน
- (3) โดยผู้สอบสวนหรือผู้พิจารณารับรู้ได้เอง
- (4) โดยผู้สอบสวนหรือผู้พิจารณาตรวจเห็นเอง
- (5) โดยผู้ถูกกล่าวหารับ

ทั้งนี้ จะพียงนำข้อเท็จจริงมาสู่การพิจารณาแต่ละทางและรับฟังได้หรือไม่เพียงใดนั้น มีหลักการและรายละเอียดที่ควรคำนึงบางประการ ดังต่อไปนี้

(1) ข้อเท็จจริงที่นำมาสู่การพิจารณาโดยพยานหลักฐาน

พยานหลักฐานที่นำมาสู่การพิจารณานั้น อาจเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ ซึ่งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่นำมาพิจารณาฟังข้อเท็จจริงนั้นอาจแบ่งตามน้ำหนักที่จะรับฟังได้หลายประเภท ดังนี้

ก. พยานชั้นหนึ่ง และพยานชั้นสอง

พยานชั้นหนึ่ง ได้แก่ พยานหลักฐานที่ดีที่สุดที่จะฟังมีในกรณีนั้น

พยานชั้นสอง ได้แก่ พยานหลักฐานอื่นที่ยังไม่ดีที่สุดที่จะฟังมีในกรณีนั้น ซึ่งแม้จะบ่งชี้ว่าข้อเท็จจริงเช่นนั้นได้มีอยู่ ก็ต้องนับเป็นพยานชั้นสอง

พยานชั้นหนึ่ง เป็นพยานที่ฟังรับฟังได้ดีกว่าพยานชั้นสอง ส่วนพยานชั้นสองแม้จะบ่งชี้ได้ว่าข้อเท็จจริงเช่นนั้นได้มีอยู่ ก็มีน้ำหนักในการรับฟังน้อยกว่าพยานหลักฐานชั้นหนึ่ง ตัวอย่างเช่น หนังสือสัญญาที่มีผู้ลงนามเป็นพยานไว้ในหนังสือนั้น ผู้ที่ลงนามนั้นเป็นพยานชั้นหนึ่ง ส่วนบุคคลอื่นที่ให้การว่าได้เคยเห็นและจำลายมือชื่อคู่สัญญานั้นได้ เป็นพยานชั้นสอง

ในระหว่างพยานเอกสารกับพยานบุคคลนั้น ต่างก็เป็นพยานชั้นหนึ่งและพยานชั้นสองของกันและกันได้ แล้วแต่ว่าเมื่อใดอันใดจะเป็นพยานหลักฐานที่ดีที่สุด แต่สำหรับกรณีที่กฎหมายบังคับไว้ว่าต้องมีพยานหลักฐานเป็นหนังสือ ย่อมต้องถือว่าพยานเอกสารเป็นพยานชั้นหนึ่ง

ในระหว่างพยานเอกสารด้วยกัน ต้องถือว่าคั่นฉบับเอกสารเป็นพยานชั้นหนึ่ง ส่วนสำเนาเอกสารเป็นพยานชั้นสอง

พยานชั้นสอง แม้จะมีน้ำหนักน้อย แต่ก็มิใช่จะรับฟังไม่ได้ ย่อมอยู่ในดุลพินิจของผู้พิจารณาในการชั่งน้ำหนักคำพยานที่จะรับฟังได้เพียงใดหรือไม่ อย่างไรก็ดี ถ้านำพยานชั้นสองมาสืบหรือมาพิจารณารับฟังควรแสดงให้ปรากฏไว้ว่า พยานหลักฐานชั้นหนึ่งในกรณีนั้นไม่สามารถนำมาสอบได้เพราะเหตุสุดวิสัย เช่น ค้นฉบับเอกสารหาไม่ได้เพราะสูญหาย เสียหาย หรือไม่สามารถนำมาได้โดยประการอื่น

ข. พยานโดยตรงและพยานเหตุผลหรือพยานแวดล้อมกรณี

พยานโดยตรง หมายถึง พยานหลักฐานใด ๆ ที่ระบุว่าข้อเท็จจริงเช่นนั้นได้มีอยู่โดยไม่ต้องไปค้นหาเหตุผลสันนิษฐานอย่างใดต่อไปอีก

พยานเหตุผลหรือพยานแวดล้อม หมายถึง พยานที่ไม่ระบุโดยตรงว่าข้อเท็จจริงเป็นเช่นนั้น แต่มีเหตุผลหรือพฤติกรรมเชื่อมโยงพอจะเชื่อได้ว่าข้อเท็จจริงควรเป็นเช่นนั้น

ตัวอย่างเช่น ในกรณีนาย ก รับเงินจากนาย ข ผู้ที่เห็นเหตุการณ์ระหว่างนาย ก รับเงินจากนาย ข อยู่ นั่น เป็นพยานโดยตรง ส่วนผู้ที่เห็นเพียง ก เดินถือเงินมาจากบริเวณใกล้เคียงกับที่ ข ยืนอยู่ นั่น เป็นพยานเหตุผลหรือพยานแวดล้อม

กล่าวโดยทั่วไป พยานเหตุผลหรือพยานแวดล้อมนั้น ใช้ประกอบพยานโดยตรงให้มีน้ำหนักยิ่งขึ้นได้ หรืออาจรับฟังข้อเท็จจริงโดยอาศัยพยานแวดล้อมแต่อย่างเดียวยกก็ได้ ถ้าพยานนั้นบ่งชี้โดยแน่นอน ไม่มีทางจะคิดได้ว่าข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่น นอกจากนั้นยังอาจรับฟังพยานเหตุผล หรือพยานแวดล้อมเพื่อชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของทั้งสองฝ่ายว่าฝ่ายใดจะดีกว่ากัน หรือรับฟังเพื่อแย้งพยานโดยตรงที่ปราศจากเหตุผล

ค. ประจักษ์พยานและพยานบอกเล่า

ประจักษ์พยาน คือ พยานที่ได้รู้เห็นข้อเท็จจริงอันนั้นมาด้วยตัวเอง

พยานบอกเล่า คือ พยานที่มีรู้เห็นข้อเท็จจริงนั้นมาด้วยตนเอง หากแต่ได้ยินได้ฟังผู้อื่นเขาเล่าถึงข้อเท็จจริงนั้นมาอีกทอดหนึ่ง หรือหลายทอด

ประจักษ์พยานย่อมมีน้ำหนักดีกว่าพยานบอกเล่า พยานบอกเล่านั้นโดยทั่วไปรับฟังเป็นพยานหลักฐานไม่ได้ แต่มีข้อยกเว้นอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจใช้เป็นพยานเหตุผลหรือพยานแวดล้อมประกอบพยานหลักฐานอื่นให้มีน้ำหนักขึ้นได้ แต่การรับฟังพยานบอกเล่าต้องฟังด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง

ในการวินิจฉัยว่า พยานใดรับฟังได้เพียงใดต้องมีการชั่งน้ำหนักพยาน การชั่งน้ำหนักพยานว่าจะรับฟังได้เพียงใดนั้น ต้องคำนึงถึงประเภทของพยานดังกล่าวข้างต้น คือ คำนึงว่าเป็น

พยานชั้นหนึ่งหรือชั้นสอง เป็นพยานโดยตรงหรือพยานแวดล้อมกรณี เป็นประจักษ์พยานหรือพยานบอกเล่า⁴⁶

(2) ข้อเท็จจริงที่มาจากการพิจารณาโดยข้อสันนิษฐาน

โดยปกติข้อสันนิษฐานไม่พียงนำมาเป็นข้อเท็จจริงที่รับฟังประกอบการพิจารณาทางวินัย แต่ถ้ามีกฎหมาย ระเบียบ หรือแบบธรรมเนียม (เช่น มติคณะรัฐมนตรี หรือ มติ ก.ค.ศ. ซึ่งได้แจ้งให้ทราบโดยทั่วกันเพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติแล้ว) ว่าให้ถือว่าหรือสันนิษฐานไว้ก่อนว่าถ้ากรณีอย่างนั้น ข้อเท็จจริงต้องเป็นอย่างนั้น เช่นนี้ก็ใช้ข้อสันนิษฐานนั้นพียงเป็นข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาทางวินัยได้ ซึ่งกรณีเช่นนั้น ตกเป็นหน้าที่ของของผู้ถูกกล่าวหาที่จะนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานนั้น ถ้านำสืบหักล้างข้อสันนิษฐาน ไม่ได้ก็ต้องฟังข้อเท็จจริงตามข้อสันนิษฐานนั้น

ตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยการพนันให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้อยู่ในวงการพนันเป็นผู้ร่วมเล่นการพนันด้วย อย่างนี้ทางวินัยก็ต้องถือเอาข้อสันนิษฐานนั้นมาพียงเป็นข้อเท็จจริงได้ เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาจะพิสูจน์ได้ว่าไม่ได้ร่วมเล่นการพนัน

หรือตัวอย่างเช่น มีมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว 89/2497 ลงวันที่ 1 เมษายน 2497 กำหนดว่า ข้าราชการผู้มีหน้าที่ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งจะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนข้อบังคับอันตนจำต้องปฏิบัติ และอยู่ในหน้าที่ของตนมิได้ การที่ข้าราชการปฏิบัติงานไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนก็ดี หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบแบบแผนก็ดี ให้ถือว่าผิดวินัยหรือหย่อนสมรรถภาพแล้วแต่กรณี เช่นนี้ก็เท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีให้สันนิษฐานในข้อเท็จจริงไว้ก่อนว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเรื่องใดต้องรู้กฎหมายและระเบียบในเรื่องนั้น ฉะนั้น คณะกรรมการสอบสวนจึงไม่ต้องหาพยานหลักฐานมายืนยันว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รู้กฎหมายและระเบียบในเรื่องนั้นแล้ว ถือข้อสันนิษฐานนั้นเป็นข้อเท็จจริงได้เลย เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาจะนำสืบพิสูจน์ได้ว่าตนไม่รู้จริง ๆ เช่น กฎหมายเพิ่งออกใหม่ ตนยังไม่รับราชการก็งานเบกษาที่ประกาศกฎหมายใหม่ในเรื่องนั้น เป็นต้น⁴⁷

(3) ข้อเท็จจริงที่มาสู่การพิจารณาโดยผู้สอบสวนหรือผู้พิจารณาตัวเอง

ข้อเท็จจริงที่ผู้สอบสวนหรือผู้พิจารณาตัวเองได้โดยไม่ต้องอ้างพยานหลักฐาน คือข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่รู้จักกันอยู่ทั่วไปหรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ เช่น

ก. ถ้อยคำภาษาไทยหรือภาษาอื่นที่เป็นที่เข้าใจกันอยู่ทั่วไป ผู้สอบสวนหรือผู้พิจารณานำมาพิจารณาวินิจฉัยเองได้โดยไม่ต้องนำผู้เชี่ยวชาญมาแปลหรือมาอธิบายอีก เช่น พ่อค้าลงบัญชี

⁴⁶ สำนักงาน ก.ค.. (2543). คำแนะนำของ ก.ค. เรื่องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู. *แนวการพิจารณาโทษข้าราชการครูกระทำผิดวินัย*. หน้า 4 – 7.

⁴⁷ แหล่งเดิม. หน้า 7 – 8.

ว่าจ่ายค่า “เก้าเจ็ยะ” เป็นที่เข้าใจกันอยู่ทั่วไปว่าหมายถึงให้เงินกับเจ้าหน้าที่ ผู้สอบสวนหรือผู้พิจารณารับรู้เองได้โดยไม่ต้องนำพยานมาสืบประกอบอีกว่าแปลว่าอะไร แต่ถ้าเป็นคำที่รู้จักเฉพาะหมู่เหล่าอาจต้องให้ผู้เชี่ยวชาญอธิบายความประกอบ

ข. ธรรมเนียมประเพณีซึ่งเป็นที่รู้จักกันอยู่ทั่วไป เช่น ความรังเกียจของสังคม ต่อการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาที่จะถือว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเพียงใดหรือไม่ เป็นข้อเท็จจริงซึ่งรู้จักกันอยู่โดยทั่วไป คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้พิจารณาข้อมพิจารณาได้โดยไม่ต้องอาศัยคำพยาน อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นธรรมเนียมประเพณีเฉพาะท้องถิ่นซึ่งไม่เป็นที่รู้จักทั่วไปก็ควรนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบให้เห็นว่ามีธรรมเนียมประเพณีเฉพาะท้องถิ่นเช่นนั้น

ค. กิจกรรมความเป็นไปของบ้านเมือง เช่น นโยบายของรัฐบาล ใครเป็นรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดีในระยะใด ดังนี้ ได้มีการประกาศเป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไป ผู้สอบสวนหรือผู้พิจารณาข้อมรับรู้ได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องอ้างพยานหลักฐาน

ง. สิ่งธรรมดาธรรมชาติ เช่น หน้าร้อนกลางวันยาว หน้าหนาวกลางวันสั้น ระยะเวลาที่บุคคลธรรมดาจะต้องใช้ในการเดินทางด้วยเท้าในระยะทางที่กล่าวอ้าง ภูมิประเทศของท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศเหล่านี้ ผู้สอบสวนหรือผู้พิจารณาข้อมรับรู้ได้โดยไม่ต้องอ้างพยานหลักฐาน⁴⁸

(4) ข้อเท็จจริงที่มาสู่การพิจารณาโดยผู้สอบสวนหรือผู้พิจารณาตรวจเห็นเอง

สิ่งที่จะเข้ามาเป็นข้อเท็จจริงในสำนวน โดยการตรวจเห็นเองของผู้สอบสวนหรือผู้พิจารณานั้น อาจมีได้โดยผู้ถูกกล่าวหาอ้าง หรือผู้เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นอ้าง หรือผู้สอบสวนหรือผู้พิจารณาได้ทำการตรวจเห็นเองก็ได้ เช่น รูปลักษณะของผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน รูปร่างขนาดแผลลักษณะวัตถุที่ใช้เป็นพยานหลักฐาน หรือเหตุการณ์ใด ๆ ที่ปรากฏต่อหน้าผู้สอบสวนหรือผู้พิจารณาในเวลาสอบสวนหรือพิจารณา เป็นต้น

(5) ข้อเท็จจริงที่มาสู่การพิจารณาโดยผู้ถูกกล่าวหารับ

ถ้าผู้ถูกกล่าวหาได้แจ้งไว้ในชั้นสืบสวนหรือในชั้นใด ๆ รับในข้อเท็จจริงอันใด ก็นำข้อเท็จจริงนั้นมาสู่การพิจารณาได้

การฟังข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ทำหรือได้ทำอะไร และทำอย่างไรบ้างในเรื่องที่กล่าวหา นั้น จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เข้ามาสู่สำนวนเรื่องโดยทางต่าง ๆ 5 ทาง ดังกล่าวข้างต้น

ข้อเท็จจริงที่รวบรวมเข้ามาในสำนวนนั้น อาจมีทั้งข้อเท็จและข้อจริง เรื่องใดมีแต่ข้อจริง รับกันตลอดก็ง่ายต่อการหาความจริง เรื่องใดมีข้อเท็จและข้อจริงปะปนกันอยู่มากจะต้องวินิจฉัยชี้แจงนำพยานแยกแยะว่าอะไรเท็จอะไรจริง โดยอาศัยเหตุผลประกอบการพิจารณารับฟัง ในการ

⁴⁸ แหล่งเดิม. หน้า 8.

พิจารณาการแยกพิจารณาแต่ละประเด็นในแต่ละประเด็นในแต่ละข้อกล่าวหา เป็นข้อ ๆ ไป ข้อไหนสำคัญที่สุดควรพิจารณาวินิจฉัยก่อน ถ้าฟังข้อสำคัญฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดอาจไม่จำเป็นต้องพิจารณาข้อปลีกย่อยอื่น ๆ ก็ได้⁴⁹

2.3.4 การพิจารณาความผิดวินัย

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำอย่างใดบ้างตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาแล้ว ก็จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยในกรณีใดหรือไม่ ซึ่งมีหลักที่ควรคำนึงอยู่บางประการ ได้แก่

(1) หลักกฎหมาย

หลักกฎหมาย คือ การพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย การจะถือว่ากระทำอย่างใดผิดวินัยกรณีใดนั้น ต้องดูว่ามีบทกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัย ซึ่งต้องคำนึงถึงองค์ประกอบของความผิดกรณีนั้นให้ครบถ้วนด้วย ตัวอย่างเช่น ความวินัยผิดกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ 1. ปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่ราชการ 2. โดยมิชอบ และ 3. เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ การกระทำอย่างใดที่จะถือเป็นความผิดวินัยกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จะต้องเข้าองค์ประกอบครบทั้ง 3 ประการดังกล่าวนี้ ถ้าขาดองค์ประกอบอย่างหนึ่งอย่างใดไปก็จะถือเป็นความผิดวินัยกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการไม่ได้

50

(2) หลักมโนธรรม

หลักมโนธรรม คือ การพิจารณาอย่างมีสติสัมปชัญญะ โดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องตามเหตุผลที่ควรจะเป็น ไม่ใช่พิจารณาความผิดตามตัวอักษรที่เขียนไว้แต่อย่างเดียว จะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักกฎหมายและหลักมโนธรรม ประกอบกัน

ตัวอย่างเช่น พนักงานการเงินและบัญชีรับเงินที่มีผู้ส่งมอบให้แก่ทางราชการหลายรายรวมเป็นเงินจำนวนมาก แต่นำส่งให้แก่ทางราชการขาดไป 10 บาท เงินที่ขาดไปนั้นก็รวมปนไปกับเงินส่วนตัวและใช้ปะปนกับเงินส่วนตัวไปด้วย ถ้าพิจารณาตามตัวอักษรก็จะเข้าองค์ประกอบความผิดวินัยกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพราะ 1. ปฏิบัติหน้าที่ราชการ คือรับเงินของทางราชการ 2. โดยไม่ชอบ คือ ส่งทางการไม่ครบ และ 3. ตนเองได้ประโยชน์ที่มิควรได้ คือได้ใช้เงินที่ส่งขาดไปนั้นรวมกับเงินส่วนตัว ดังนี้ ถ้าเพียงพิจารณาตามหลักกฎหมายก็จะถือว่าพนักงานการเงินและบัญชีผู้นั้นกระทำผิดวินัยกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ระดับโทษถึงไล่ออก แต่ถ้าใช้หลักมโนธรรมประกอบการพิจารณาด้วยก็จะต้องพิจารณาอย่างมีสติสัมปชัญญะ โดยคำนึงถึงความเป็นจริงและ

⁴⁹ แหล่งเดิม. หน้า 9.

⁵⁰ แหล่งเดิม.

ความถูกต้องตามเหตุผลที่ควรจะเป็น คือคำนึงถึงว่าผู้มีเงินเดือนหลายพันบาทและรับเงินเป็นจำนวนมาก เป็นไปได้หรือที่จะยกออกเพียง 10 บาท เขาขัดสนถึงขนาดที่จะต้องทำอย่างนั้นหรือเมื่อคำนึงถึงมโนธรรมดังนี้ก็จะพิจารณาวินิจฉัยได้ว่าเขาไม่มีเจตนาที่จะให้ตนเองได้ประโยชน์ที่สมควรได้ จึงไม่เป็นความผิดกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ดังนี้เป็นต้น⁵¹

2.3.5 การพิจารณากำหนดโทษทางวินัย

เมื่อพิจารณาเห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยกรณีใดแล้ว ก็จะต้องพิจารณากำหนดโทษทางวินัยให้เหมาะสมกับกรณีความผิดต่อไป ซึ่งมีหลักการที่ต้องพิจารณาบางประการ ได้แก่

(1) หลักกฎหมาย

การพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักกฎหมาย คือ การคำนึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดโทษทางวินัยไว้แยกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

ก. ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ลงโทษไล่ออกหรือปลดออก

ข. ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะลดโทษจากตัดเงินเดือนลงเป็นภาคทัณฑ์ก็ได้

ค. ความผิดวินัยเล็กน้อย ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ แต่ถ้าที่เหตุอันควรงดโทษจะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้⁵²

(2) หลักมโนธรรม

การพิจารณากำหนดโทษทางวินัยโดยคำนึงถึงหลักมโนธรรม คือ การคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดโทษในความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดไว้หลายสถาน ควรจะลงโทษสถานใดนั้นควรคำนึงถึงหลักมโนธรรม เช่น ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่กฎหมายกำหนดโทษให้ไล่ออกหรือปลดออก กรณีใดควรไล่ออก กรณีใดควรปลดออก ควรคำนึงถึงหลักมโนธรรม ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่กฎหมายกำหนดโทษให้ลดขั้นเงินเดือนหรือตัดเงินเดือนเพียงใด ควรคำนึงถึงหลักมโนธรรม การลดหย่อนโทษและการงดโทษก็ควรนำหลักมโนธรรมมาประกอบการพิจารณาในการใช้ดุลพินิจด้วย⁵³

⁵¹ แหล่งเดิม.

⁵² แหล่งเดิม. หน้า 11.

⁵³ แหล่งเดิม.

(3) หลักความเป็นธรรม

การคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม หมายถึง การพิจารณากำหนดโทษให้ได้ระดับเสมอภาคกัน ความผิดอย่างเดียวกัน ข้อเท็จจริงแห่งการกระทำเป็นอย่างเดียวกัน ก็ควรลงโทษเป็นอย่างเดียวกันและในระดับเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ความผิดอย่างเดียวกันอาจกำหนดโทษต่างกันได้ หากมีลักษณะพฤติการณ์หรือเหตุผลต่างกัน ทั้งนี้ อาจนำเหตุบางประการมาประกอบการพิจารณากำหนดโทษแตกต่างกันได้ เช่น

ก. ลักษณะของการกระทำ ความผิดอย่างเดียวกัน บางกรณีพฤติการณ์หรือลักษณะแห่งการกระทำผิดเป็นการกระทำผิดโดยจงใจหรือเป็นนินัย จะต้องกำหนดโทษหนัก แต่บางกรณีพฤติการณ์หรือลักษณะแห่งการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ อาจพิจารณากำหนดโทษสถานเบาลดหลั่นกัน ตามควรแก่กรณี

ข. ผลแห่งการกระทำผิด ความผิดอย่างเดียวกันอาจต้องกำหนดโทษต่างกัน เพราะผลแห่งการกระทำผิดทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือแก่ชื่อเสียงของราชการมากน้อยแตกต่างกัน

ค. คุณความดี ความผิดอย่างเดียวกันผู้มีประวัติการทำงานดี ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน อาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ที่เคยกระทำความผิดมาก่อนแล้ว ผู้กระทำความผิดในเรื่องเดียวกัน คนที่พยายามแก้ไขบรรเทาผลร้าย อาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ที่ไม่ได้พยายามทำเช่นนั้น

ง. การให้โอกาสแก้ไขความประพฤติ ถ้าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง อาจให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดที่จะแก้ไขความประพฤติอีกครั้ง โดยกำหนดโทษสถานเบาเพียงภาคทัณฑ์ หรือถ้าเป็นความผิดเล็กน้อย อาจงดโทษโดยให้ว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ แต่สำหรับคนที่เคยกระทำความผิดเช่นนั้นมาแล้วจะต้องลงโทษหนักกว่า

จ. เหตุเบื้องหลังการกระทำผิด เช่น การกระทำผิดด้วยความจำเป็นบังคับ หรือเพราะถูกยั่วโทสะอาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ที่กระทำความผิดโดยสันดานชั่วร้าย บางกรณีการกระทำผิดอาจเกิดขึ้นเพราะโรคจิต ซึ่งต้องใช้การรักษามากกว่าการลงโทษ

ฉ. สภาพของผู้กระทำความผิด เช่น การกำหนดโทษโดยคำนึงถึงเพศ อายุตัว อายุราชการ การศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ และสภาพทางส่วนตัวด้านอื่น ๆ ของผู้กระทำความผิด ในความผิดอย่างเดียวกันอาจกำหนดโทษแตกต่างกันไปได้หากสภาพของผู้กระทำความผิดแตกต่างกัน⁵⁴

⁵⁴ แหล่งเดิม. หน้า 11 – 12.

(4) หลักนโยบายของทางราชการ

การกำหนดโทษที่จะลงแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยจะต้องคำนึงถึงนโยบายของทางราชการด้วย ซึ่งอาจกำหนดโดยคณะรัฐมนตรี เป็นมติคณะรัฐมนตรี กำหนดโดย ก.พ. เป็นมติ ก.พ. กำหนดโดย ก.ค.ศ. เป็นมติ ก.ค.ศ. หรือกำหนดโดยกระทรวงเป็นหนังสือกำชับ เป็นต้น หากมีแนวนโยบายของทางราชการเป็นอย่างไรก็ต้องปฏิบัติตามนั้น เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย⁵⁵

⁵⁵ แหล่งเดิม.

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการในต่างประเทศกับประเทศไทย

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการเป็นการพิจารณาวินัยข้าราชการทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการวินัยข้อพิพาท ในบทนี้จึงมีความจำเป็นในการศึกษาถึงการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการพิจารณาวินัยข้อพิพาททางวินัยในต่างประเทศ และในประเทศไทย

เนื่องจากการดำเนินการ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาความผิดและสั่งลงโทษทางวินัย เป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ ตลอดจนประโยชน์อื่นหลายประการของคู่กรณี การใช้อำนาจดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการ อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ศาลเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบข้อพิพาททางปกครองในทุกเรื่องทุกกรณีนั้น อาจเป็นการไม่เหมาะสม เนื่องจากบางเรื่องบางกรณีเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในหลายประเทศจึงจัดให้มีองค์กรพิจารณาวินัยข้อพิพาททางปกครองอยู่ภายในฝ่ายปกครองเอง โดยองค์กรดังกล่าวนี้มักจะจัดตั้งขึ้นในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องนั้น ๆ มีความเป็นกลาง และมีความเป็นอิสระ เรียกว่า “คณะกรรมการวินัยข้อพิพาท” และใช้อำนาจกึ่งตุลาการ เนื่องจากใช้อำนาจวินัยชี้ขาด เช่นเดียวกับศาล แต่กำหนดให้คู่กรณีอาจอุทธรณ์โต้แย้งคำวินัยต่อไปยังศาลได้อีกชั้นหนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในการได้รับการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

การวินัยข้อพิพาททางปกครอง โดยองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปในนานาอารยประเทศ แต่อาจมีความเข้มข้นในการใช้อำนาจและการควบคุมตรวจสอบคำวินัยต่างกันไป

ความจำเป็นของการตั้งคณะกรรมการวินัยข้อพิพาท ในการวินัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ (Common Law) หรือกลุ่มซีวิลลอว์ (Civil Law) จะมีองค์กรศาลทำหน้าที่วินัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองแตกต่างกันไป แต่มีจุดยืนหรือแนวความคิดที่ตรงกันว่าควรจะมีการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีความรู้ความชำนาญเช่นเดียวกับศาลปกครองแต่ไม่ใช่ศาล โดยเป็นไปในรูปของ “คณะกรรมการวินัยข้อพิพาท” นั่นเอง

เหตุผลอันสำคัญในการจัดตั้งคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทก็เพื่อให้เป็นองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพิจารณาวินัยข้อพิพาทมักเกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การใช้

ระบบคณะกรรมการจึงย่อมมีความเหมาะสมกว่าระบบศาล แนวความคิดนี้จึงมีการนำมาใช้ใน ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ

ในที่นี้ จะศึกษาถึงองค์การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาททางวินัยในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายต่าง ๆ กัน จำนวน 4 ประเทศ แยกเป็น ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (common law) ที่ไม่มีระบบศาลปกครอง ได้แก่ ประเทศ อังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และ ประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) ที่มีระบบศาล ปกครอง ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศในภูมิภาคเอเชียที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายแต่ไม่มี ระบบศาลปกครอง ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ เพื่อศึกษาถึงข้อดี ข้อเสีย และความเป็นไปได้ในการ นำมาปรับปรุงระบบการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาของไทย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ปกครองในระบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วยมลรัฐ ต่าง ๆ จำนวน 50 มลรัฐ ซึ่งแต่ละมลรัฐมีกฎหมายและการปกครองเป็นของตนเอง นอกจากนี้ยังมี หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอีกเป็นจำนวนมาก ระบบการบริหารงานและการบริหารงานบุคคล ภาครัฐ จึงแตกต่างกันออกไปในแต่ละมลรัฐ หรือแต่ละหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

ปัจจุบันการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จะ ถูกกำหนดไว้ใน Civil Service Reform Act 1978 ดังต่อไปนี้¹

(1) การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม

ในส่วนของรัฐบาลกลาง (Federal) จะมีองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ด้านวินัยข้าราชการ เรียกว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ Merit System Protection Board (MSPB) ซึ่งการเกิดขึ้นของ MSPB นี้ เป็นผลจากการมีพระราชบัญญัติปฏิรูประบบ ข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1978 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1979 ทำให้เกิดองค์กรอิสระขึ้นใหม่ 3 องค์กร แทนที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) เดิม ได้แก่

¹ อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2545). การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 67-69.

1. สำนักงานการบริหารงานบุคคล (Office of Personal management) มีหน้าที่ดูแลข้าราชการและกำลังคนภาครัฐ

2. การแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The Federal Labor Management) มีหน้าที่ดูแลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ

3. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board (MSPB)

สำหรับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board) หรือ MSPB นั้นเป็นองค์กรอิสระของรัฐบาล (Independent Government Agency) แต่มีการดำเนินงานคล้ายกับรูปแบบของศาล ทำหน้าที่เหมือนผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา

องค์ประกอบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board (MSPB) ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน จากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และประธานาธิบดีจะแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานกรรมการและทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธานเพื่อทำหน้าที่แทนประธานในกรณีที่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และถ้าประธานและรองประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการที่เหลืออยู่จะทำหน้าที่ประธานแทน

ในกระบวนการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้น

1. โดยทั่วไปคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะต้องใช้เสียงข้างมาก (majority vote) จากจำนวนทั้งหมด 3 คน ยกเว้นในกรณีข้อ 2 และข้อ 3 โดย

2. เมื่อมีกรณีตำแหน่งว่างลง กรณีไม่มีการลงมติ หรือเหตุผลอื่นใดที่ทำให้คณะกรรมการไม่อาจลงมติด้วยเสียงข้างมากได้ หากเป็นเรื่องของคำวินิจฉัย (decision) ข้อเสนอแนะ (recommendation) หรือคำสั่งใดๆที่ถือเสมือนเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาด (the final decision) หรือ คำสั่งของคณะกรรมการ (order of the Board) ให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเพื่อการนั้นได้

3. กรณีตำแหน่งว่างลง กรณีไม่มีการลงมติ หรือเหตุผลอื่นใดที่ทำให้คณะกรรมการไม่อาจลงมติได้โดยมิใช่กรณีของการออกคำวินิจฉัย ข้อเสนอแนะ หรือคำสั่งใดๆแล้ว ประธานก็อาจมอบหมายโดยตรง (direct referral) ให้หน่วยงานอื่นหรือผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Administrative Law Judge) เป็นผู้มีอำนาจสั่งการแทนได้

4. คำวินิจฉัยหรือคำสั่งตามข้อ 2 และข้อ 3 นั้นไม่ถือเป็นบรรทัดฐานต่อไป

5. กรณีทั้งหลายดังกล่าวมาข้างต้น จะต้องกระทำในกรณีที่มิได้มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างน้อย 2 คนขึ้นไปเท่านั้น

สำหรับอำนาจหน้าที่ Merit System Protection Board มีบทบาท อำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ในการพิจารณาอุทธรณ์ (Appeals function) แทนที่บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในอดีต
2. ศึกษาวิจัยพัฒนาระบบคุณธรรม (Merit system studies)
3. พิจารณาผลการดำเนินงานที่กระทบต่อระบบคุณธรรม (Review the significant actions) ของสำนักงานบริหารงานบุคคล เช่น การสืบสวนกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการละเมิดกฎระเบียบหรือวิธีปฏิบัติในการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

นอกจากนี้ หน้าที่ของ MSPB ยังได้ระบุไว้ในภายใต้ Civil Service Reform Act 1978 ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จากผลการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ
2. ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยกรณีที่เป็นเรื่องซึ่งนำเข้าสู่การพิจารณาจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ (Special Counsel) ในกรณีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำที่ฝ่าฝืนระบบคุณธรรม และกรณีอื่น ๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาภายใต้อำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการ
3. ดำเนินการศึกษาวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการ และระบบคุณธรรมในหน่วยงานราชการต่าง ๆ เพื่อศึกษาว่าหน่วยงานเหล่านั้นมีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติด้านการบริหารงานบุคคลหรือไม่ และ
4. ติดตามตรวจสอบการดำเนินการที่สำคัญของสำนักงานบริหารงานบุคคล เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม และไม่ให้มีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล²

(2) หน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

หน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ สำนักงานของ Merit System Protection Board ตั้งอยู่ในกรุงวอชิงตัน ดี ซี มีการแบ่งส่วนงานภายในออกเป็นสำนักงานและแผนก ดังนี้

1. สำนักงานอำนวยการส่วนงานในภูมิภาค (Office of Regional Operations) ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในการจัดการด้านการวินิจฉัย และงานด้านการบริหารงานหน่วยงานส่วนภูมิภาคของMSPB

² แหล่งเดิม. หน้า 67-69.

2. สำนักงานผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Office of Administrative Law Judge) ทำหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์จากกรณีที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย รับเรื่องการร้องทุกข์จากการดำเนินการทางวินัยที่ได้รับการเสนอเรื่องจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ รับเรื่องการปฏิบัติที่ขัดต่อคำวินิจฉัยทางกฎหมายปกครองและการรับเรื่องอุทธรณ์ของพนักงาน MSPB และกรณีอื่น ๆ ที่คณะกรรมการมอบหมาย

3. สำนักงานคณะที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ (Office of Appeals Counsel) ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อเสนอในการตัดสินใจซึ่งจะเสนอแนะวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมให้แก่คณะกรรมการตามคำร้องกรณีที่มีมีการพิจารณา กรณีที่อยู่ในอำนาจการตัดสินดั้งเดิม หรือตามกรณีที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ

4. สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ (Office of the Clerk of the Board) ทำหน้าที่นำเสนอคำร้อง และกรณีต่างๆเข้าสู่ระบบการพิจารณาของคณะกรรมการและติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการ รวมถึงการทำหน้าที่ทางธุรการต่างๆ เช่น การเป็นศูนย์กลางข่าวสารข้อมูลของหน่วยงานที่ผู้อุทธรณ์สามารถติดตามเรื่องความคืบหน้าในการดำเนินการ การเผยแพร่ข่าวสารต่อสาธารณะ การจัดทำมีห้องสมุดและระบบออนไลน์ในการค้นหาข้อมูล การจัดเก็บเอกสาร บันทึก รายงานการวิจัย และหนังสือโต้ตอบสำคัญ และทำหน้าที่เป็นผู้ตอบคำถาม ให้ข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร ยกเว้นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานที่ปรึกษาทั่วไป และสำนักงานนโยบายและประเมินผล

5. สำนักงานคณะที่ปรึกษาทั่วไป (Office of the General Counsel) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำอย่างเป็นทางการต่อคณะกรรมการ สำนักงานใหญ่และสำนักงานภูมิภาค เป็นตัวแทนของคณะกรรมการในกระบวนการทางศาล จัดเตรียมข้อเสนอการตัดสินใจต่อคณะกรรมการในกรณีที่คณะกรรมการมอบหมาย ประสานงานด้านกฎหมายกับทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา และสื่อมวลชน วางแผนและอำนวยความสะดวกตรวจสอบ และดำเนินการสืบสวนสอบสวนในเรื่องทั่วไปต่างๆ

6. สำนักงานนโยบายและแผน (Office of Policy and Evolution) รับผิดชอบพิจารณาเรื่องพิเศษและศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการและระบบคุณธรรมในส่วนราชการต่างๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย การพิจารณาติดตามการปฏิบัติงานบางเรื่องที่สำคัญของสำนักงานการจัดการงานบุคคล และเป็นผู้เสนอแนะรายงานการศึกษาต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา รวมถึงการเผยแพร่รายงานการดำเนินงานของคณะกรรมการ รวมถึงการตอบสนองคำขอข่าวสารข้อมูลจากผู้ร้องขอเป็นรายบุคคลหรือจากหน่วยงานต่าง ๆ

7. สำนักงานคุ้มครองความเสมอภาคในการจ้างงาน (Office of Equal Employment Opportunity) ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการ โครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมโอกาสความเป็นธรรมในการจ้างงานของคณะกรรมการ

8. กองการเงินและการบริหารสำนักงาน (Financial and Administrative Management Division) ทำหน้าที่บริหารงบประมาณ บัญชี การจัดหาและจัดการทรัพย์สิน การรักษาความปลอดภัย และงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการประสานงานแผนงานและโครงสร้างภายในองค์การ การควบคุมภายในทั่วทั้งองค์การ รวมถึงหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ เช่น นโยบายบุคคล การฝึกอบรมการทดสอบสารเสพติด โครงการสวัสดิการพนักงาน และกิจกรรมด้านทรัพยากรมนุษย์อื่น ๆ เป็นต้น

9. กองการจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Information Resources Management Division) ทำหน้าที่พัฒนา ดำเนินการ และดูแลรักษาระบบสารสนเทศอัตโนมัติของคณะกรรมการ

10. สำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional and Field Offices) สำนักงานในส่วนภูมิภาคของ Merit System Protection Board นั้น ผู้วินิจฉัยคดีปกครองสามารถโต้สวนและมีคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial appeals) และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ MSPB มอบหมายได้³

(3) การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

หน้าที่ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนนั้น โดยปกติแล้วไม่ใช่เป็นหน้าที่ของ Merit System Protection Board แต่ต้องเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งมายัง MSPB หรือเกิดจากการริเริ่มพิจารณาของคณะกรรมการเอง แต่ต้องเป็นกรณีที่มีสาเหตุมาจากการกระทำ ตามที่ The Civil Service Reform Act 1978 กำหนดไว้เท่านั้น

คดีที่อาจอุทธรณ์ต่อ Merit System Protection Board ส่วนใหญ่เป็นการอุทธรณ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ใน เรื่องเกี่ยวกับการโยกย้าย ถูกพักงานเกิน 14 วัน การลดขั้นเงินเดือน และการพักงาน 30 วัน หรือน้อยกว่านั้น นอกจากนั้น ยังอาจเป็นการอุทธรณ์คำตัดสินของ Office of Personal Management ในเรื่องเกี่ยวกับการออกจากราชการ การเลื่อนขั้นโดยเกณฑ์ความสามารถในการปฏิบัติงานหรือการลดขั้น การไม่เพิ่มขึ้นเงินเดือน การดำเนินการจ้างของ Office of Personal Management การปฏิเสธการรับเข้าทำงานใหม่ และการเลิกจ้างพนักงานที่อยู่ในช่วงทดลองงาน

ผู้ยื่นอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ต่อ Merit System Protection Board ในแต่ละภูมิภาคหรือสำนักงานของ Merit System Board ซึ่งมีเขตอำนาจในการพิจารณา โดยผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Administrative Judge) จะเป็นผู้ทำคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial Decision) แต่คู่ความก็สามารถยื่น

³ แหล่งเดิม. หน้า 69 – 70.

คำร้องต่อ Merit System Protection Board ที่ส่วนกลางใน Washington ได้เพื่อให้พิจารณาใหม่ภายใน 35 วัน ภายหลังจากมีคำสั่งดังกล่าว⁴

(4) การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยของ Merit System Protection Board ย่อมสามารถอุทธรณ์หรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้โดยในกรณีที่เป็นคำวินิจฉัยเบื้องต้น (Initial decision) หรือเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกลางนั้นย่อมสามารถอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐแผนกคดีรัฐบาลกลาง (The United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้ หรือหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียนเรื่องการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมก็ย่อมสามารถฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้น (District court) ได้เช่นกัน⁵

3.1.2 ประเทศอังกฤษ

การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศอังกฤษ เป็นดังต่อไปนี้

(1) การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

ในประเทศอังกฤษได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองที่สร้างขึ้นโดยกฎหมายหลายลักษณะอีกชื่อกันมาหลายฉบับ มีคณะกรรมการจำนวนมากหลายพันคณะ เรียกโดยรวมว่า “Statutory Tribunals” หรือ “Administrative Tribunal” ต่อมาเพื่อเป็นการจัดระบบการพิจารณาข้อพิพาทของฝ่ายปกครองให้เป็นระบบ ในปี ค.ศ. 1958 รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวนขึ้น (The Tribunal and Inquiries Act 1958 และ 1971) คณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าวนี้บางทีก็เรียกว่าศาลฝ่ายบริหารหรือตุลาการฝ่ายบริหาร

เนื่องจากการตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทั้งหลายในฝ่ายปกครองให้ทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (Quasi – Judicial Act) และกึ่งปกครองขึ้นมากมาย เพื่อลดภาระให้แก่ศาลยุติธรรมและฝ่ายบริหาร โดยแต่ละคณะกรรมการจะมีองค์ประกอบ ขอบอำนาจหน้าที่ วิธีดำเนินงานและหลักการที่ใช้แตกต่างกันไปตามกฎระเบียบที่กระทรวงผู้รับผิดชอบกิจการของคณะกรรมการนั้นจะกำหนด ทำให้เกิดความสับสนเล็กน้อย ในในปี ค.ศ. 1958 มีกฎหมายก่อตั้งสภาแห่งคณะกรรมการขึ้น (Council on Tribunals) เพื่อเสนอแนะการปรับปรุงคณะกรรมการพิเศษเหล่านี้ ทั้งในแง่องค์ประกอบและวิธีพิจารณา และหากคณะกรรมการใดประสงค์เปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาของตนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งคณะกรรมการก่อน

⁴ แหล่งเดิม. หน้า 72.

⁵ แหล่งเดิม. หน้า 73.

Administrative Tribunal อาจมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น board, court, committee เป็นต้น ซึ่งก็ถือว่าเป็นฝ่ายปกครอง แต่มิได้มีฐานะเป็นศาลยุติธรรมหรือหน่วยงานในสังกัดของระบบยุติธรรม หากแต่มีสภาพเป็นเพียงหน่วยงานทางปกครองประเภทหนึ่ง โดยมีอิสระจากการปกครองบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน และบางครั้งก็ตัดสินระหว่างเอกชนต่อกันในบางเรื่อง เช่น ระหว่างเจ้าของกรรมสิทธิ์กับผู้เช่า เป็นต้น โดยคณะกรรมการพิเศษเหล่านี้มีองค์ประกอบจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี แต่อาจถูกถอดถอนด้วยความเห็นชอบของ Lord Chancellor

ความเป็นอิสระของคณะกรรมการพิเศษเหล่านี้ ซึ่งมีประมาณ 2,000 กว่าคณะ ได้รับการรับรองโดยการแต่งตั้งประธานนั้นจะต้องเลือกจากบุคคลผู้มีชื่อในบัญชีที่ Lord Chancellor เป็นผู้ประกาศเท่านั้น

คณะกรรมการพิเศษดังกล่าวมีขอบอำนาจในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น เรื่องการประเมินภาษีอากรและที่ดิน เรื่องให้ความคุ้มครองทางสังคม และเรื่องทั้งหลายเกี่ยวกับอำนาจอนุมัติ, อนุญาต ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง เช่น คณะกรรมการที่ดิน (Land Tribunal) มีอำนาจพิจารณาค่าทดแทนการเวนคืน และกำหนดราคาประเมินที่ดินของฝ่ายปกครอง เป็นต้น ซึ่งเมื่อคณะกรรมการพิเศษเหล่านี้ได้พิจารณาแล้วผลเป็นประการใดก็จะอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ และหากยังไม่พอใจก็อาจนำคดีไปสู่ศาลยุติธรรมได้

วิธีพิจารณาของคณะกรรมการพิเศษเหล่านี้คล้ายศาล กล่าวคือ ต้องมีการฟังคู่ความทุกฝ่าย ต้องมีการสืบพยานโต้แย้งกันได้ ต้องมีความเป็นกลางในการตัดสิน คือไม่มีส่วนได้เสีย และต้องถูกคัดค้านได้ และคำวินิจฉัยต้องให้เหตุผล (Motivation) ด้วย⁶

(2) การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน องค์กกรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศอังกฤษ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commissioners⁷ ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยตรงจากประมุขของรัฐ โดยพระบรมราชโองการตามคำแนะนำของคณะองคมนตรี (by Order in Council) ปัจจุบันมีจำนวน 15 คน โดยมี the First Commissioner เป็นหัวหน้า ซึ่งเป็นตำแหน่งเทียบเท่ารองปลัดกระทรวง (Deputy Secretary) กรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioners)

⁶ อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. (2540). กลไกในการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศที่ไม่มีศาลปกครอง. *สุลพาท.* 44(1), หน้า 32-33.

⁷ civilservicecommissioners จาก <http://www.civilservicecommissioners.gov.uk>

จึงเป็นอิสระจากรัฐมนตรีเพราะไม่ได้รับการแต่งตั้งดังเช่นข้าราชการธรรมดา แต่ในส่วนของเจ้าหน้าที่อื่นในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้นจะถือเป็นข้าราชการ⁸

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commissioners) ตาม The Civil Service Management Code นั้น กำหนดให้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรับผิดชอบต่อกระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในงานราชการ (Civil Service) โดย

1. จะต้องรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรมบนพื้นฐานของการแข่งขันที่เปิดเผยและยุติธรรม

2. จะต้องบัญญัติและจัดพิมพ์ Recruitment Code บนหลักของความเอาใจใส่และให้คำอธิบายโดยละเอียด รวมทั้งแสดงสภาพที่เป็นข้อยกเว้นต่างๆ ภายใต้มติของคณะกรรมการด้วย

3. สามารถที่จะตรวจสอบทั้งนโยบายและการปฏิบัติในระบบการรับบุคคลเข้ารับราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และ หน่วยงานอื่นของรัฐ (Agencies) เพื่อให้แน่ใจว่า Recruitment Code นั้นได้รับการปฏิบัติตาม

4. อาจกำหนดให้องค์กรที่ได้รับแต่งตั้งบุคคลนั้นจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการรับบุคคลเข้ารับราชการ

5. อาจทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ตาม Civil Service Code และเพื่อการนี้ คณะกรรมการอาจดำเนินการต่อไปนี้ได้

1) ออกระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาเอง หรือ

2) เรียกให้คู่ความในกรณีอุทธรณ์ใดๆ หรือเพื่อการสอบสวนในอุทธรณ์ใดๆ จัดเตรียมข้อมูลและความช่วยเหลืออื่นๆที่ Commissioner เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม และ

3) ให้คำแนะนำ (Recommendations) ต่าง ๆ

นอกจากนี้จะต้องจัดทำงบประมาณประจำปีเพื่อถวายรายงานแก่ประมุขของรัฐ และจัดพิมพ์เผยแพร่แก่สาธารณะ⁹

(3) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Appeal Board) เพื่อพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ตามที่กำหนดไว้

⁸ แหล่งเดิม. หน้า 39.

⁹ แหล่งเดิม. หน้า 40.

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (Civil Service Appeal Board) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1971 โดยการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (Civil service Appeal Board) ประกอบไปด้วยคณะบุคคลอื่น ได้แก่ ประธาน (Chairman) หรือผู้ที่รักษาการแทนประธาน (Deputy Chairman) และสมาชิกอีก 2 คน ซึ่งคนหนึ่งมาจาก Official Side Panel และอีกท่านจาก Trade Union Panel โดยที่กรรมการทั้งหมดยกเว้นประธานนั้นจะคัดเลือกจากข้าราชการบำนาญที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลมาเป็นเวลานานในหน่วยงานราชการหรือในด้านการดำเนินกิจกรรมของ Trade Union และตามนโยบายของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) แล้ว ประธานกรรมการนั้นจะแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมากด้วยประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลในภาคเอกชน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการ โดยจะได้รับการคัดเลือกและเสนอชื่อมาจาก Council of Civil Service Union หรือจากหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่นที่รัฐตั้งขึ้นสำหรับกรรมการส่วนของหน่วยราชการ ปกติแล้วคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีวาระ 3 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีกวาระหนึ่ง 3 ปี แต่รวมแล้วต้องไม่เกินกว่า 2 วาระคณะกรรมการชุดนี้ จะมีหน้าที่ไต่สวนพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ ในกรณีต่อไปนี้

- 1) การปฏิเสธไม่ยอมให้เข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมือง
- 2) การตัดสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญ
- 3) การให้ออกและการเกษียณก่อนกำหนด
- 4) การไม่จ่ายค่าชดเชยหรือจ่ายค่าชดเชยน้อยกว่าที่ข้าราชการควรได้รับในมูลเหตุที่

เกี่ยวกับความไร้ประสิทธิภาพซึ่งภายหลังจากที่คณะกรรมการได้ทำการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ก็อาจมีคำวินิจฉัยซึ่งจำแนกได้ เป็น 2 กรณี

กรณีแรก หากคณะกรรมการได้ไต่สวนอุทธรณ์แล้ว มีข้อสรุปเป็นคำวินิจฉัยว่าการให้ออกในกรณีนั้นยุติธรรมดีแล้ว ก็เป็นอันจบสิ้นกระบวนการของคณะกรรมการ อีกกรณีหนึ่งคือ หากคณะกรรมการตัดสินว่าการให้ออกจากงานนั้นไม่เป็นธรรม ก็สามารถสั่งให้มีการเยียวยาความเสียหายนั้นได้ 2 รูปแบบ คือ

- 1) ทำคำแนะนำ (Recommendation) ให้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นรับบุคคลนั้นกลับเข้ารับราชการดังเดิม แต่หากหน่วยงานดังกล่าวไม่อาจรับบุคคลดังกล่าวเข้ารับราชการดังเดิมได้ คณะกรรมการก็อาจกำหนดค่าเสียหายซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต้องชดใช้ให้

2) หากคณะกรรมการเห็นว่าทำให้บุคคลดังกล่าวกลับเข้ารับราชการดังเดิมนั้นไม่เหมาะสม ก็อาจกำหนดให้มีการชดเชยค่าเสียหายให้แทน เช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลนั้นต้องการที่จะให้มีการชดเชยค่าเสียหายมากกว่าการกลับเข้ารับราชการ¹⁰

3.1.3 ประเทศฝรั่งเศส

การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของประเทศฝรั่งเศสมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยโดยสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐบาล องค์กรควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝรั่งเศส คือ สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐบาล (le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat) ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปี 1946 สภาชั้นสูงมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐบาล การบริหารจัดการข้าราชการของรัฐบาล ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรียอมหมายเป็นประธาน และมีสมาชิกจำนวน 40 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ในจำนวน 40 คน ดังกล่าว 20 คนจะมาจากผู้แทนของผู้บริหารส่วนราชการ และอีก 20 คน มาจากผู้แทนขององค์กรต่าง ๆ ของข้าราชการ สมาชิกทั้ง 40 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก

สภาชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐแบ่งออกเป็น 2 คณะ คือ คณะทางปกครองและคณะขององค์กรข้าราชการ ซึ่งทั้งสองส่วนจะประกอบด้วยสมาชิกทั้งสองประเภทดังที่ได้กล่าวข้างต้น การประชุมใหญ่ของสภาจะมีอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน โดยการประชุมใหญ่จะเกิดขึ้นในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างระหว่าง 2 คณะ หรือในกรณีที่มีการร้องเรียนขึ้นมายังสภาชั้นสูง

โดยที่สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐบาล มีการจัดแบ่งข้าราชการ (le fonctionnaire) ออกเป็น 3 ประเภทคือข้าราชการของรัฐบาล ข้าราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น และข้าราชการในโรงพยาบาล ซึ่งแต่ละประเภทของข้าราชการจะมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแยกต่างหากจากกัน สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐบาลจะเป็นผู้ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการของรัฐบาล เท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในโรงพยาบาล ตามกฎหมาย ลงวันที่ 11 มกราคม 1984 คำว่า"ข้าราชการของรัฐบาล" ครอบคลุมถึง ทั้งข้าราชการของราชการส่วนกลาง ข้าราชการของราชการส่วนภูมิภาค และ ข้าราชการในองค์กรมหาชนของรัฐ

¹⁰ แหล่งเดิม. หน้า 43-44.

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาตัดสินใจในปัญหาทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการของรัฐหรือได้รับการร้องขอจากนายกรัฐมนตรีนหรือ 1 ใน 3 ของสมาชิกสภา
2. ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้าราชการของรัฐ โดยให้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี
3. ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัย การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณา โดยกระบวนการพิจารณาจะต้องเป็นกระบวนการที่ให้ผู้กรณีโต้แย้งกันได้
4. รับฟังรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับสภาพการของระบบข้าราชการภาครัฐโดยมีสิทธิในการอภิปรายให้ข้อเสนอแนะและส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
5. ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ เช่น แนวทางทั่วไปในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ การกำหนดและการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาวิชาชีพในทุกกรณีที่กำลังข้างต้น สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐจะมีบทบาทแต่เพียงในการให้คำปรึกษาเท่านั้น ซึ่งมีบทบาทคล้ายคลึงกับสภาชั้นสูงของข้าราชการทหาร สภาชั้นสูงของข้าราชการตุลาการ และสภาชั้นสูงของข้าราชการครู¹¹

(2) การควบคุมตรวจสอบโดยกระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทันที ข้าราชการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิในการอุทธรณ์ใน 2 กรณี คือ

การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ (le recours gracieux) หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษก็ได้ (le recours hiérarchique) ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษในกรณีที่คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษดังกล่าวก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์ในกรณีนี้มีผลค่อนข้างน้อยและไม่ทำให้คำสั่งลงโทษสะดุดหยุดลงแต่ประการใด

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองประการที่สอง ซึ่งใช้กับกรณีการสั่งลงโทษในกลุ่มที่สองขึ้นไปข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยอาจอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (le conseil supérieur de la fonction publique de l'État) ได้ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานต่างๆ และจะทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

¹¹ แหล่งเดิม, หน้า 75.

โดยข้อเสนอแนะอาจจะเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษ หรือให้ความเห็นว่าควรลดโทษหรือยกเลิกโทษทางวินัยก็ได้ แต่ความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์นี้ศาลปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับก่อนที่จะไปฟ้องศาลปกครองได้¹²

องค์กรลักษณะนี้ ในปัจจุบันได้แก่สภาวิชาชีพข้าราชการ (Conseil supérieur de la Fonction Publique de l'État) สภาวิชาชีพข้าราชการในสถานพยาบาล (Conseil supérieur de la Fonction Publique Hospitalier) สภาวิชาชีพข้าราชการส่วนท้องถิ่น (les Conseils de discipline départementaux de recours) สภาวิชาชีพการศึกษา (Conseil supérieur de l'éducation – CSE) สภาการศึกษาขั้นสูงและการวิจัยแห่งชาติ (Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherché – CNESER) และสภาวิชาชีพตุลาการ (Conseil supérieur de la magistrature – CSM) เป็นต้น¹³

(3) การฟ้องศาลปกครอง

คำสั่งลงโทษทางวินัย ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการ ดังนั้นข้าราชการสามารถฟ้องศาลปกครองว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้คำสั่งลงโทษทางวินัยอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น ผู้ออกคำสั่งไม่ใช่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง หรือกระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่เป็นไปตามแบบหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้ ศาลปกครองยังทำการตรวจสอบว่าผู้บังคับบัญชากระทำการที่บิดเบือนอำนาจหรือไม่ เช่น ผู้บังคับบัญชาสั่งย้ายผู้ใต้บังคับบัญชาไปดำรงตำแหน่งอื่น เพื่อให้มีผลเป็นการลงโทษทางวินัย ทั้งที่การสั่งย้ายดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการตามกระบวนการลงโทษทางวินัยแต่ประการใด และศาลปกครองยังอาจทำการตรวจสอบด้วยว่าข้อเท็จจริงที่เป็นฐานของการลงโทษทางวินัยเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นความผิดทางวินัยที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ รวมถึงการตรวจสอบว่าโทษที่ลงกับความผิดนั้นมีสัดส่วนกันหรือไม่

ในกรณีที่ศาลปกครองตัดสินว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจะสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการออกคำสั่งดังกล่าวเลย ข้าราชการดังกล่าวจะต้องกลับไปอยู่ในสถานะเดิมและมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ด้วย¹⁴

¹² แหล่งเดิม. หน้า 77.

¹³ ปิยะสาสตร์ ไชว์พันธุ์. (2555). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส. *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ*. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง

¹⁴ *การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1*. เล่มเดิม. หน้า 78.

3.1.4 ประเทศญี่ปุ่น

ระบบวินัย และการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของประเทศญี่ปุ่น นั้นจะเป็นไปตามบทบัญญัติของ National Public Service Law ซึ่งแบ่งข้าราชการออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

1. Regular Service ประกอบด้วยตำแหน่งต่างๆใน public service ที่มีใช้ตำแหน่งใน special service

2. Special Service ประกอบด้วยตำแหน่งต่างๆดังนี้

- นายกรัฐมนตรี
- รัฐมนตรี
- กรรมการใน National Personnel Authority และผู้ตรวจการใน Board of Audit
- Director-General ใน Cabinet Bureau of Legislation
- Deputy Director-General ใน Cabinet Secretariat
- Parliamentary Vice-Ministers
- Confidential Secretaries ของนายกรัฐมนตรี และ Confidential Secretaries อื่น
- ผู้ดำรงตำแหน่งที่มาจากกรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยความยินยอมของสภาใด สภาหนึ่งหรือทั้งสองสภา
- Director-General แห่ง Imperial Household Agency, Grand Chamberlain, Grand Steward แห่ง Empress Dowager ฯลฯ
- Envoys Extraordinary และ Ambassadors Plenipotentiary ฯลฯ
- สมาชิกแห่ง Japan UNESCO National Commission
- สมาชิกแห่ง Science Council of Japan
- ผู้พิพากษาและตำแหน่งอื่นๆในศาล
- Diet Personnel
- Confidential Secretary แห่งสมาชิกของสภา Diet
- ตำแหน่งใน Self Defense Agency
- ตำแหน่งที่ว่างจ้างโดย National Government ผ่านทาง Public Employment Security Office

สำหรับบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับตำแหน่งต่างๆ ใน Regular Service เท่านั้น โดยจะใช้บังคับกับตำแหน่งใน Special Service เมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเท่านั้น

แต่ National Personnel Authority (NPA) มีอำนาจในการกำหนดว่าตำแหน่งใดจะอยู่ใน Regular Service หรือ Special Service¹⁵

(1) การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยโดย National Personnel Authority (NPA)

องค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยในประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ National Personnel Authority ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภา Diet จากบุคคลที่มีอายุไม่น้อยกว่า 35 ปี ที่มีคุณธรรมและความเป็นกลางสูง หนึ่งในคณะกรรมการทั้ง 3 คนนี้จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธาน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้อีก แต่รวมกันแล้วจะอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 12 ปี¹⁶

National Personnel Authority (NPA) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของรัฐบาลญี่ปุ่น จัดตั้งขึ้นภายใต้อำนาจของคณะรัฐมนตรี NPA ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรอิสระ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้คำแนะนำในการพัฒนาฝ่ายบุคคล การให้คำตอบแทน และเงื่อนไขสภาพการทำงานอื่นๆ เช่น การแบ่งประเภทของตำแหน่ง การสอบบุคคลเข้ารับราชการ การแต่งตั้ง การปลดออก การฝึกอบรม การกำหนดโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และกรณีอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลและคุ้มครองผลประโยชน์ของข้าราชการ

NPA ยังอาจแต่งตั้ง Director-General เป็นผู้ช่วยในการบริหารและควบคุมดูแลกิจการของ NPA และมีหน้าที่วางแผนการปฏิบัติงาน รับพนักงานใหม่ มอบหมายงานแก่พนักงานของ NPA นอกจากนี้ NPA ยังอาจแต่งตั้งตำแหน่งเลขาธิการและที่ปรึกษาทางกฎหมายได้ภายใต้เขตอำนาจของ NPA¹⁷

(2) ระบบอุทธรณ์

ข้าราชการมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นผลร้ายต่อตน เช่น การลดเงินเดือน การลดตำแหน่ง การพักราชการ การให้ออก การกระทำที่เป็นการเสียประโยชน์ หรือการลงโทษทางวินัย การใช้อำนาจของ NPA ในระบบอุทธรณ์นี้ เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial) กล่าวคือ NPA จะจัดตั้ง Board of Equity ขึ้นในแต่ละคดี ซึ่ง Board of Equity นี้

¹⁵ แหล่งเดิม. หน้า 45 - 47.

¹⁶ แหล่งเดิม.

¹⁷ แหล่งเดิม.

จะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีโดยวิธีไต่สวน โดย NPA จะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ แก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกการกระทำนั้น ๆ

ข้าราชการที่ประสงค์จะยื่นอุทธรณ์จะต้องยื่นคำขออุทธรณ์ (appeal document) ต่อ NPA ภายใน 60 วัน นับจากวันที่ถัดจากวันที่ข้าราชการ ได้รับคำบอกกล่าวเป็นหนังสือ

ข้าราชการใน Regular Service จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อ NPA เว้นแต่ข้าราชการที่มีสถานะพิเศษ เช่น ข้าราชการที่อยู่ระหว่างการทดลองงาน ข้าราชการของกระทรวงต่างประเทศ

NPA จะตรวจสอบเอกสารเพื่อพิจารณาว่าคำอุทธรณ์ตรงกับเงื่อนไขที่กำหนดใน National Personnel Service Law และกฎเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้อง หากมีข้อบกพร่องประการใด NPA จะสั่งให้ผู้ร้องแก้ไขข้อบกพร่องนั้น

NPA จะจัดตั้ง Board of Equity ขึ้นเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง กรรมการชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิก 3 คน ซึ่ง NPA จะเสนอชื่อจากเจ้าหน้าที่ในฝ่าย Secretariat คณะกรรมการจะดำเนินการสอบสวนโดยใช้วิธีไต่สวนคู่ความทั้งหลายและวิเคราะห์จากเอกสาร NPA จะต้องทำคำชี้ขาดจากรายงานการสอบสวนนี้

หาก NPA ตัดสินว่า การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมาย NPA ก็จะให้ความเห็นชอบในกรณีที่การกระทำนั้นมีมูลเหตุชอบด้วยกฎหมาย แต่ระดับของโทษไม่เหมาะสม NPA ก็จะแก้ไขโทษนั้น หากกรณีมูลเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมาย NPA จะยกเลิกการกระทำนั้นเสีย

ในกรณีที่การกระทำนั้น ๆ ควรแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกไป NPA อาจออกคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องชดเชยค่าเสียหายให้ผู้ร้องหากจำเป็นได้ด้วย

คำตัดสินของ NPA จะเป็นที่สุดทางฝ่ายบริหารเมื่อออกคำสั่ง และอาจถูกทบทวนได้โดย NPA เท่านั้น¹⁸

(3) การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

หากผู้ร้องไม่พอใจคำตัดสินของ NPA อาจยื่นคำฟ้องคัดค้านต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้อยกเลิกการกระทำนั้นได้

การฟ้องไปยังศาลยุติธรรมนี้ จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อ NPA ได้มีคำตัดสินแล้ว หรือเมื่อพ้นเวลา 3 เดือนนับจากวันฟ้องอุทธรณ์แล้ว ไม่มีคำตัดสินใด ๆ จาก NPA

¹⁸ National Personnel Authority, "Handbook of Equity Process of Civil Servants in Japan," (1995) อ้างถึงใน การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1. หน้า 49.

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

สำหรับประเทศไทยได้มีการแยกประเภทของข้าราชการออกเป็นหลายประเภท เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการในสังกัดส่วนราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งข้าราชการแต่ละประเภทต่างก็มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารบุคคลเป็นของตนเอง และมีองค์กรบริหารงานบุคคลของตนเองโดยเฉพาะ ดังนั้น องค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการในประเทศไทยจึงมีหลายองค์กร และมีหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลที่หลากหลายแตกต่างกันไป ตามบริบทที่เหมาะสมกับข้าราชการแต่ละประเภท ซึ่งในที่นี้ จะกล่าวถึงการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และองค์กรบริหารงานบุคคล รวมทั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.2.1 องค์กรบริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การดำเนินการทางวินัย และการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในประเทศไทยปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

(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 ด้านการบริหารจัดการภาครัฐ ด้านการบริหารองค์กร ด้านการศึกษาพิเศษ ด้านการบริหารธุรกิจ

หรือด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการผลิตและพัฒนาครู และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือด้านการบริหารจัดการความรู้หรือด้านการวิจัยและประเมินผล ด้านละหนึ่งคน

5. กรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมาจากการเลือกตั้งจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยผู้แทนผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษาฝ่ายละหนึ่งคน ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานการศึกษาตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประถมศึกษาและมัธยมศึกษาฝ่ายละหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการครูจำนวนห้าคน โดยให้เลือกจากข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวนสามคน ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาจำนวนหนึ่งคน และข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมจำนวนหนึ่งคน และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่น สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาฝ่ายละหนึ่งคน

ให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นเลขานุการและให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน¹⁹

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการผลิตและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้
2. กำหนดนโยบาย วางแผน และกำหนดเกณฑ์อัตรากำลังของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งให้ความเห็นชอบจำนวนและอัตราตำแหน่งของหน่วยงานการศึกษา
3. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในกรณีที่ว่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมาก หรือการจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกี่ยวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยังไม่เหมาะสมเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกี่ยวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสม

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 7.

4. ออกกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎ ก.ค.ศ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้
5. พิจารณาวินิจฉัยตีความปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้วให้หน่วยงานการศึกษาปฏิบัติตามนั้น
6. พัฒนาหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
7. กำหนดวิธีการและเงื่อนไขการจ้างเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษา รวมทั้งกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน
8. ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ และการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
9. ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่ผู้อื่นแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
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 หรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งให้ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา ข้าราชการหรือบุคคลใดรายงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปยัง ก.ค.ศ.
14. ในกรณีที่น่าปรากฏว่าส่วนราชการ 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. มีอำนาจยับยั้ง การปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติตามนั้น

15. พิจารณารับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือ คุณวุฒิอย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่ควรได้รับ

16. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในเรื่องการปฏิบัติการต่างๆ ตามที่กำหนดใน พระราชบัญญัตินี้

17. พิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติและแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิด และควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

18. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่น²⁰

(2) คณะอนุกรรมการวิสามัญข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

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

ในกรณีที่ตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ให้ตั้งจากกรรมการ ก.ค.ศ. ที่เป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างน้อยสองคน และกรรมการ ก.ค.ศ. ที่เป็นผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด²¹

ปัจจุบัน ก.ค.ศ. ได้ตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเพื่อทำการแทน ก.ค.ศ. ขึ้นมาจำนวนทั้งสิ้น 11 คณะ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณากันกรอง ให้ความเห็นชอบ หรือมีมติตัดสินในบางกรณี ที่ ก.ค.ศ. ให้ อำนาจ ดังต่อไปนี้

1. อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการกำกับติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคล
2. อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
3. อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
4. อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายและระบบบริหารงานบุคคล

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 19.

²¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 17.

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 ยังได้กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา” โดยออกนามเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้²²

อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วย

1. ประธานอนุกรรมการซึ่งอนุกรรมการเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน โดยเลือกจากอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
2. อนุกรรมการ โดยตำแหน่งจำนวนสองคน ได้แก่ ผู้แทน ก.ค.ศ. และผู้แทนครูสภา ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถหรือประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมายหรือด้านการเงินการคลัง
3. อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถหรือประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมายหรือด้านการเงินการคลัง และด้านอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษา ด้านละหนึ่งคน

²² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 21.

4. อนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนห้าคน ได้แก่ ผู้แทนข้าราชการครูผู้สอนสายประถมศึกษาและมัธยมศึกษาอย่างละหนึ่งคน ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาสายประถมศึกษาและมัธยมศึกษาอย่างละหนึ่งคน และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่นจำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

อนุกรรมการตามข้อ 2 ซึ่งเป็นผู้แทน ก.ค.ศ. และอนุกรรมการตามข้อ 3 ต้องไม่เข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่วนอนุกรรมการตามข้อ 2 ซึ่งเป็นผู้แทนครูสภาต้องเป็นสมาชิกครูสภาและเป็นผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ อนุกรรมการตามข้อ 2 และข้อ 3 ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ ที่ปรึกษา หรือผู้มีตำแหน่งบริหารในพรรคการเมือง คุณสมบัติอื่น หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของอนุกรรมการตามข้อ 2 ข้อ 3 และ ข้อ 4 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. พิจารณากำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งการกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่งและเกื้อยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับนโยบาย 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. จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน
หน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

8. จัดทำรายงานประจำปีที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและ
บุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาเพื่อเสนอ ก.ค.ศ.

9. พิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่
อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษา

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

(4) คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ ก.ค.ศ. ตั้งประจำส่วน
ราชการที่ไม่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา

ในส่วนราชการอื่นนอกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ ก.ค.ศ. ตั้ง
อ.ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วน
ราชการนั้น ทั้งนี้ การตั้ง การพ้นจากตำแหน่งและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ.
กำหนด²³

ปัจจุบัน อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งประจำส่วนราชการ มีทั้งสิ้น 6 คณะ ได้แก่

1. อ.ก.ค.ศ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
2. อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา
3. อ.ก.ค.ศ. สำนักบริหารวิทยาลัยชุมชน
4. อ.ก.ค.ศ. สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ
5. อ.ก.ค.ศ. สถาบันการพลศึกษา
6. อ.ก.ค.ศ. กรมศิลปากร

(5) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นหน่วยงาน
เลขานุการของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ) มีเลขานุการ ก.ค.ศ
มีฐานะเป็นอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบริหารราชการ และมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ค.ศ.
2. วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและ
บุคลากรทางการศึกษาและการจัดระบบบริหารราชการในหน่วยงานการศึกษา

²³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 25.

3. ศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับมาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
4. พัฒนาระบบข้อมูล และจัดทำแผนกำลังคนสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
5. ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะนโยบาย ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
6. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และบริหารเงินทุน ตลอดจนสวัสดิการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
7. กำกับ ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ของหน่วยงานการศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา
8. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเสนอ ก.ค.ศ.
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย หรือตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย²⁴
สำนักงาน ก.ค.ศ. มีสถานะเป็นหน่วยงานหนึ่งในระดับสำนักในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 12 ภารกิจและ 1 หน่วยงาน ได้แก่
 1. สำนักงานเลขาธิการ
 2. ภารกิจตรวจติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคล
 3. ภารกิจระบบตำแหน่งและวิทยฐานะที่ 1
 4. ภารกิจระบบตำแหน่งและวิทยฐานะที่ 2
 5. ภารกิจนโยบายและระบบตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษา
 6. ภารกิจนโยบายและระบบบริหารงานบุคคล
 7. ภารกิจเสริมสร้างและพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ
 8. ภารกิจกองทุนและสวัสดิการทางการศึกษา
 9. ภารกิจกฎหมาย อุทธรณ์และร้องทุกข์
 10. ภารกิจเสริมสร้างและมาตรฐานวินัย
 11. ภารกิจบริหารการเปลี่ยนแปลงภาครัฐและนโยบายพิเศษ
 12. ภารกิจวิจัยนวัตกรรมการบริหารงานบุคคล
 13. หน่วยตรวจสอบภายใน

²⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 20.

จากการที่สำนักงาน ก.ค.ศ. มีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานระดับสำนักในสังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว สำนักงาน ก.ค.ศ. จึงไม่มีหน่วยงานระดับกอง ไม่อาจกำหนด โครงสร้างภายในสำนักงานในระดับกองได้อีก และได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

3.2.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

หลักกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีดังต่อไปนี้

(1) ความผิดวินัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ กำหนดพฤติการณ์ที่เป็นความผิดวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ สามารถแบ่ง ได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังจะกล่าวต่อไปนี้²⁵

ก. ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่

1. ต้องสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจและมีหน้าที่วางรากฐาน ให้เกิดระบอบการปกครองเช่นว่านั้น

2. ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสมอภาคและเที่ยงธรรม มีความวิริยะ อุตสาหะ ขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่ รักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้อง ปฏิบัติตนตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างเคร่งครัด

3. ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะ โดยทางตรงหรือทางอ้อม หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

4. ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทาง ราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาลโดยถือประโยชน์สูงสุด ของผู้เรียน และไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

5. ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วย กฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่ง นั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะเสนอความเห็น เป็นหนังสือภายในเจ็ดวัน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้และเมื่อเสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันเป็นหนังสือให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, หมวด 6 มาตรา 82 – 95.

6. ต้องตรงต่อเวลา อุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการและผู้เรียน จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรมิได้
7. ต้องประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ชุมชน สังคม มีความสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลต่อผู้เรียนและระหว่างข้าราชการด้วยกันหรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการ ต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เรียนและประชาชนผู้มาติดต่อราชการ
8. ต้องไม่ก่อกวนก่อกอง กล่าวหาหรือร้องเรียนผู้อื่น โดยปราศจากความเป็นจริง
9. ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน
10. ต้องไม่เป็นการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท
11. ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โดยต้องไม่อาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนแสดงการฝักใฝ่ ส่งเสริม เกื้อกูล สนับสนุนบุคคล กลุ่มบุคคล หรือพรรคการเมืองใด
12. ต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว
13. ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัย หรือมีพฤติกรรมปกป้อง ช่วยเหลือเพื่อมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาถูกลงโทษทางวินัย หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย

ข. ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่

1. การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
2. การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล ประมาทเลินเล่อหรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
3. การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
4. การละทิ้งหน้าที่หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นคราวเดียวกันเป็นเวลา

เกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

5. การกลั่นแกล้ง คุกคาม เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงผู้เรียน หรือประชาชนผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

6. การกลั่นแกล้ง คุกคาม เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงผู้เรียน หรือประชาชนผู้มาติดต่อราชการ เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

7. การกลั่นแกล้ง คุกคาม เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงผู้เรียน หรือประชาชนผู้มาติดต่อราชการ อันเป็นการกระทำโดยมีความมุ่งหมายจะให้เป็นการซื้อขาย หรือให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นการให้ หรือได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์อื่น เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับการบรรจุและแต่งตั้งโดยมิชอบหรือเสื่อมเสียความเที่ยงธรรม เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

8. การคัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นโดยมิชอบ หรือนำเอาผลงานทางวิชาการของผู้อื่น หรือจ้างวาน ใช้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการเพื่อไปใช้ในการเสนอขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนวิทยฐานะหรือการให้ได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

9. การร่วมดำเนินการคัดลอกหรือลอกเลียนผลงานของผู้อื่นโดยมิชอบ หรือรับจัดทำผลงานทางวิชาการไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ เพื่อให้ผู้อื่นนำผลงานนั้นไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

10. ต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการทุจริต โดยการซื้อสิทธิหรือขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิก รัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งอื่นที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรวมทั้งจะต้องไม่ให้การส่งเสริม สนับสนุน หรือชักจูงให้ผู้อื่นกระทำการในลักษณะเดียวกัน การดำเนินการที่ฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

11. การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

12. เสพยาเสพติดหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด เล่นการพนันเป็นอาชีพ หรือกระทำการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนหรือนักศึกษา ไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(2) โทษและการสั่งลงโทษทางวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ 5 สถาน²⁶ คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดขั้นเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

ผู้บังคับบัญชาใดจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษใด ได้เพียงใด กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

ก. การสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ การสั่งลงโทษดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาใดจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษใด ได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.²⁷ และในการนี้ ก.ค.ศ. ได้ออกกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2549 กำหนดไว้ดังนี้

1. ผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5% ของอัตราเงินเดือนและเป็นเวลาไม่เกิน 1 เดือน

2. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5% ของอัตราเงินเดือนและเป็นเวลาไม่เกิน 2 เดือน หรือลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินหนึ่งขั้น

²⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 96.

²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 100.

3. นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง เลขาธิการ อธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า หรืออธิการบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5% ของอัตราเงินเดือนและเป็นเวลาไม่เกิน 3 เดือน²⁸

ข. การสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แล้วแต่กรณีเห็นว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ให้ดำเนินการดังนี้

1. สำหรับตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ตำแหน่งศาสตราจารย์ และผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะใดซึ่งกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือเป็นการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา

2. สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานอกจากที่กล่าวมาในข้อ 1 ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณา²⁹

เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้วให้ผู้มีอำนาจ ตามกฎหมาย หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งหรือปฏิบัติไปตามมตินั้น

(3) การดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการให้ ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการเมื่อปรากฏว่ามีกรณีกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษากระทำผิดวินัย เพื่อให้ได้ความจริงว่าผู้ถูกกล่าวหา นั้นได้กระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหา หรือไม่ อย่างไร และเพื่อความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ดังนั้นจึงได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการ ดำเนินการทางวินัยไว้ดังต่อไปนี้

²⁸ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2549

²⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 100 วรรคสี่.

ก. การสืบสวนเบื้องต้น

เมื่อมีการกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาในเบื้องต้นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือไม่ หากมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที แต่ถ้าหากเห็นว่ากรณียังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้ใดนั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่

กรณีเมื่อได้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นดังกล่าวแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที³⁰ ตามควรแก่กรณี ซึ่งสามารถแยกได้เป็นการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และการดำเนินการทางวินัยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ดังต่อไปนี้

ข. การดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา³¹

ค. การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาเบื้องต้นปรากฏว่ากรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน³² ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจดังกล่าวเพื่อพิจารณาความผิดและพิจารณาลงโทษตามควรแก่กรณีต่อไป

³⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 95 วรรคสี่ และวรรคห้า.

³¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 98 วรรคหนึ่ง.

³² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 98 วรรคสอง.

ง. การดำเนินการทางวินัยในกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

ในกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้³³

3.2.3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีดังต่อไปนี้

(1) การรายงานการดำเนินการทางวินัย

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใด และสั่งยุติเรื่อง จดโทษ ลงโทษ หรือสั่งให้ข้าราชการผู้ใดออกจากราชการไปแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้มีการรายงานการดำเนินการทางวินัย หรือการสั่งให้ออกจากราชการนั้น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือองค์คณะบุคคลผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อการตรวจสอบควบคุมมาตรฐานการดำเนินการทางวินัย การสั่งลงโทษ หรือการสั่งให้ออกจากราชการ ให้เป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม³⁴ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติให้มีการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยและการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการ เพื่อให้เป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสม ถ้าผู้ได้รับรายงานเห็นว่าการดำเนินการนั้น ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมก็ให้สั่งเปลี่ยนแปลงได้โดยอาจสั่งลงโทษ เพิ่มโทษ ลดโทษ จดโทษ หรือ ยกโทษ ให้ถูกต้องหรือเหมาะสมตามควรแก่กรณี ดังนี้

ก. การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง

การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานแล้วเห็นว่า การยุติเรื่อง การจดโทษ หรือการสั่งลงโทษไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมก็ให้อำนาจสั่งจดโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มสถานโทษ เปลี่ยนแปลงและแก้ไขข้อความในคำสั่งเดิม หรือดำเนินการอย่างใดเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความจริงและความยุติธรรมได้ตามควร

³³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 98 วรรคเจ็ด.

³⁴ วงจันทร์ ชิวธาดาวิรุจน์. (2553). คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ สกสค. หน้า 109.

แก่กรณี และหากเห็นว่ากรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ หรือหากเห็นว่าเป็นกรณีที่ไม่วินัยอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ก็ให้แจ้งหรือรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่ เพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป เมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้เสนอหรือรายงาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา เมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการพิจารณา แต่ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการซึ่งได้รับรายงานมีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาต่อไป

ข. การรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

การรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ค.ศ. พิจารณาตามลำดับ

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

ในการดำเนินการตามมาตรานี้ เมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. พิจารณาและมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น

การรายงานตามมาตรา นี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ค.ศ. กำหนด³⁵

ระเบียบ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2551 กำหนดให้กระบวนการดำเนินการทางวินัย การรายงานการดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการสิ้นสุดที่หัวหน้าส่วนราชการหรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี โดยแยกเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา กับไม่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา

กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา กำหนดให้การรายงานสิ้นสุดที่หัวหน้าส่วนราชการสำหรับกรณีวินัยไม่ร้ายแรง ส่วนกรณีวินัยอย่างร้ายแรง ให้การรายงานสิ้นสุดที่ ก.ค.ศ.

³⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 104.

สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา กำหนดให้การรายงานสิ้นสุดที่ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง สำหรับวินัยไม่ร้ายแรง ส่วนวินัยอย่างร้ายแรง ให้การรายงานสิ้นสุดที่ ก.ค.ศ.³⁶

(2) การอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นกลไกที่สำคัญของการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ ซึ่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกลงโทษทางวินัย อาจอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวด 9 มาตรา 121 และมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบกับ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 มีหลักเกณฑ์และวิธีการดังนี้

ก. การอุทธรณ์โทษวินัยไม่ร้ายแรง

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง³⁷ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1. อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา
2. อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง (อ.ก.ค.ศ.ประจำส่วนราชการ) สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีได้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา
3. อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. ในกรณีดังต่อไปนี้
 - กรณีเป็นการสั่งลงโทษตามมติ
 - กรณีที่เป็นการลงโทษตามคำสั่งของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา
 - กรณีเป็นการสั่งลงโทษโดยนายกรัฐมนตรี้ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือ ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม และปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา³⁸

³⁶ คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา . เล่มเดิม. หน้า 212.

³⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 121.

³⁸ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550

ข. การอุทธรณ์โทษวินัยอย่างร้ายแรง

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออกหรือ ถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ต่อ ก.ค.ศ. ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน³⁹

(3) การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนด สิทธิในการฟ้องคดีปกครองว่า เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้วินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามมาตรา 121 หรือมาตรา 122 แล้ว ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือกรณีที่มีได้บัญญัติให้มีสิทธิ อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามหมวดนี้ ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน กำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชา ดำเนินการแก้ไขคำสั่งไปตามนั้น

3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนใน ประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ในการศึกษาเรื่องการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาในประเทศไทยนั้น โดยที่ประเทศไทยมีข้าราชการประเภทหลักคือข้าราชการ พลเรือนสามัญ จึงควรศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการบริหารงานบุคคล รวมทั้งเรื่องการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย ในส่วนที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

3.3.1 องค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของ ข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” ประกอบด้วยกรรมการโดย ตำแหน่งจำนวน 5 คน ได้แก่ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็น ประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ และ

³⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 122.

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 – 7 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ กรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งดังกล่าวต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้า หน้าที่ในพรรคการเมืองและมีได้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งอยู่แล้วด้วย⁴⁰ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้ให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสามปี ถ้าตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่างลงก่อนกำหนดและยังมีกรรมการดังกล่าวเหลืออยู่อีกไม่น้อยกว่าสามคนให้กรรมการที่เหลือปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้⁴¹

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหาร ทรัพยากรบุคคลภาครัฐในด้านมาตรฐานค่าตอบแทน การบริหารและการพัฒนา ทรัพยากรบุคคลรวมทั้งการวางแผนกำลังคนและด้านอื่น ๆ เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

2. รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม ค่าครองชีพสวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการฝ่ายพลเรือนให้เหมาะสม

3. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน เพื่อส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

4. ให้ความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังของส่วนราชการ

5. ออกกฎ ก.พ. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมทั้งการให้คำแนะนำหรือวางแนวทางในการปฏิบัติ

6. ศึกษาและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีที่เป็นปัญหา มติของ ก.พ. ตามข้อนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

7. กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนในกระทรวงและ กรม เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหาร ทรัพยากรบุคคล รวมทั้งตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากส่วนราชการ หรือให้ผู้แทนส่วนราชการ ข้าราชการหรือบุคคลใด ๆ

⁴⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 6.

⁴¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 7.

มาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวง และกรมรายงานเกี่ยวกับการบริหาร ทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนที่อยู่ใน อำนาจหน้าที่ไปยัง ก.พ.

8. กำหนดนโยบายและออกระเบียบเกี่ยวกับทุนเล่าเรียนหลวงและทุนของรัฐบาล ให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตลอดจนจัดสรร ทุนที่สำเร็จการศึกษาแล้วเข้ารับราชการในกระทรวงและกรม หรือหน่วยงานของรัฐ

9. ออกข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดการการศึกษาและควบคุมดูแลและ การให้ความช่วยเหลือบุคลากรภาครัฐ นักเรียนทุนเล่าเรียนหลวง นักเรียนทุนของรัฐบาล และ นักเรียนทุนส่วนตัวที่อยู่ในความดูแลของ ก.พ. ตลอดจนการเก็บเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแล จัดการศึกษา ทั้งนี้ ให้ถือว่าเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการการศึกษาเป็นเงินรายรับของ ส่วน ราชการที่เป็นสถานอำนวยความสะดวกเป็นสาธารณประโยชน์ ตามความหมายในกฎหมายว่า ด้วยวิธีการงบประมาณ

10. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อรับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการ พลเรือน และการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน รวมทั้งระดับตำแหน่งและประเภท ตำแหน่งสำหรับคุณวุฒิดังกล่าว

11. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากร บุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

12. พิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติและแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดและการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน

13. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ตามกฎหมาย⁴²

นอกจากคณะกรรมการพลเรือน (ก.พ.) แล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. สามัญ” เพื่อเป็นองค์กร บริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง เรียก โดยย่อว่า “อ.ก.พ. กระทรวง” คณะกรรมการสามัญประจำกรม เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กรม” และคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. จังหวัด”⁴³ มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นี้ แล้วแต่กรณีอีกด้วย

⁴² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 8.

⁴³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 14.

(2) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้มีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ ปรับปรุงระบบจรรยาบรรณ วินัย อุดมการณ์ ร้อยทุกซ์ เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบวินัย โดยสิ่งที่กำหนดใหม่คือ ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ควบคู่ไปกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดย ก.พ.ค. จะทำหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ให้เป็นไปตามหลักความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาคในโอกาส ความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นกลางทางการเมือง

หลักการหรือปรัชญาในการคุ้มครองระบบคุณธรรมของ ก.พ.ค. อยู่บนพื้นฐานที่ว่า การดำเนินการต้องเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ และให้ความคุ้มครองรักษาความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ดังต่อไปนี้

1. หลักความเป็นมืออาชีพ คือ กรรมการ ก.พ.ค. ต้องทำงานเต็มเวลา มีความรู้ และประสบการณ์ในการทำงาน เสมือนเช่นตุลาการศาลปกครอง

2. หลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ เนื่องจากคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลาง และไม่ข้องเกี่ยวกับฝ่ายการเมือง กรรมการ ก.พ.ค. จึงมีความเป็นกลาง และมีอิสระในการใช้ดุลพินิจ ทำให้สามารถวินิจฉัยได้อย่างเป็นธรรม

3. หลักการรับฟังความทั้งสองฝ่าย คือ เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งคัดค้านการนำเสนอ หรือกล่าวอ้างของอีกฝ่ายเสมอ เพื่อความเป็นธรรมตามหลัก Both sides must be heard

4. หลักประกันความเป็นธรรม มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน สามารถขอขยายได้ไม่เกิน 2 ครั้ง แต่แต่ละครั้งต้องไม่เกิน 90 วัน รวมแล้วไม่เกิน 240 วัน อันเป็นการรับรองไม่ให้ผิดหลักที่ว่า Justice delayed is justice denied⁴⁴

องค์ประกอบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ ก.พ.ค. ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และทำงานเต็มเวลา มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยกำหนดให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค.⁴⁵ และมีสำนักงาน ก.พ. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเลขานุการของ ก.พ.ค.

⁴⁴ จาก รายงานประจำปีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ปีงบประมาณ 2555

⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 24 ประกอบมาตรา 26 และมาตรา 29.

ผู้ที่มาทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกบุคคลผู้มาเป็นกรรมการใน ก.พ.ค. นั้น มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.พ. หนึ่งคน เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
2. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์
3. พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์
4. พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม
5. ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติ
6. แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์⁴⁶

จากบทบัญญัติอันเป็นการก่อตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมดังกล่าว เห็นได้ว่าการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งต้องเป็นผู้ได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้ง นั้น จะมารณทำหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้อย่างสมบูรณ์ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้จะมาเป็นกรรมการตามที่กำหนดนั้น ทำให้กรรมการแต่ละคนมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และมีความเป็นกลางไม่อยู่ในอำนาจครอบงำหรืออยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้ใด และการกำหนดให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียง 6 ปี และเพียงวาระเดียวย่อมจะไม่ทำให้เกิดการผูกขาดต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งหรือสร้างอิทธิพลเพื่อแสวงหาประโยชน์ใด ๆ ได้อีกด้วย

(3) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

⁴⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 31.

มีเลขที่การ ก.พ. เป็นผู้บริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

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
8. ส่งเสริม ประสานงาน เผยแพร่ ให้คำปรึกษาแนะนำ และดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตสำหรับ ทรัพยากรบุคคลภาครัฐ
9. ดำเนินการเกี่ยวกับทุนเล่าเรียนหลวงและทุนของรัฐบาลตามนโยบายและระเบียบของ ก.พ.
10. ดำเนินการเกี่ยวกับการดูแลบุคลากรภาครัฐและนักเรียนทุนตามข้อบังคับหรือระเบียบของ ก.พ.
11. ดำเนินการเกี่ยวกับการรับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนและการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน รวมทั้งระดับตำแหน่งและประเภทตำแหน่งสำหรับคุณวุฒิดังกล่าว
12. ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาทะเบียนประวัติและการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน
13. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน เสนอต่อ ก.พ. และคณะรัฐมนตรี

14. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ ก.พ. มอบหมาย⁴⁷

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีการแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้

1. กองนิติการ
2. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
3. ศูนย์นักบริหารระดับสูง
4. ศูนย์สรรหาและเลือกสรร
5. สำนักงานผู้ดูแลนักเรียนในต่างประเทศ
6. สำนักตรวจสอบและประเมินผลกำลังคน
7. สำนักบริหารกลาง
8. สำนักพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน
9. สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง
10. สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม
11. สำนักมาตรฐานวินัย
12. สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล
13. สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน
14. สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย⁴⁸

3.3.2 การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน

การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ได้แก่ การรายงานการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการฟ้องคดีปกครอง ดังจะกล่าวโดยละเอียดต่อไปนี้

(1) การรายงานการดำเนินการทางวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสมของการดำเนินการทางวินัยไว้ โดยการรายงานการดำเนินการทางวินัย กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ โดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้วจะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวต่อองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาดังต่อไปนี้

⁴⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 13.

⁴⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2545, ข้อ 2.

รายงานต่อ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่พิจารณา

รายงานต่อ ก.พ. ตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด แยกเป็น

ก. กรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน

ข. กรณีผู้บังคับบัญชาดำเนินการหรือสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.พ.กระทรวง

กรณีที่ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม เมื่อมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. อาจสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้⁴⁹

ในการดำเนินการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวงดังกล่าวมาข้างต้น นั้น หากผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงดังกล่าวเห็นว่าการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม ให้รายงาน ก.พ. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป และเมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ ก.พ. มีมติ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในกรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. แจ้งมติต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์⁵⁰

(2) การอุทธรณ์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้มีการดูแลรักษาความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัย และเป็นกระบวนการตรวจสอบรักษามาตรฐานการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา โดยกำหนดให้มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนโดยเฉพาะ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ซึ่งการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญได้กำหนดไว้ในหมวด 9 มาตรา 114 ถึงมาตรา 121 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎ ก.พ.ค.⁵¹ และเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดำเนินการสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย⁵² ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนที่ถูกสั่ง

⁴⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 103.

⁵⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 104.

⁵¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 114.

⁵² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 116.

ลงโทษทางวินัยไม่ว่าจะเป็นโทษวินัยไม่ร้ายแรง กล่าวคือ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน หรือโทษวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ โทษปลดออกหรือไล่ออก ต้องอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ทุกกรณี

(3) การฟ้องคดีปกครอง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนด กรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.⁵³

⁵³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และแนวทางแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาหลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง และการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของข้าราชการในต่างประเทศ กับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในประเทศไทยแล้ว เห็นว่าการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้นยังคงมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองตามที่ได้ศึกษามา และไม่สอดคล้องกับหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเต็มที่จึงส่งผลก่อให้เกิดปัญหาในหลายเรื่องหลายประเด็น ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.1 ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและแนวทางแก้ไข

4.1.1 ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา¹

¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 98 วรรคหนึ่ง.

การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาเบื้องต้นปรากฏว่ากรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน² ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจดังกล่าวเพื่อพิจารณาความผิดและพิจารณาลงโทษตามควรแก่กรณีต่อไป

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการสอบสวนต้องประชุมพิจารณาว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหา นั้นเป็นความผิดวินัยหรือไม่ กรณีใด และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือความผิดวินัยไม่ร้ายแรง สมควรลงโทษสถานใด ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนต้องทำรายงานการสอบสวนพร้อมสำนวนการสอบสวนเสนอต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณา ในกระบวนการขั้นตอนดังกล่าวนี้ ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องตรวจสอบความถูกต้องของการสอบสวน พิจารณาพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนแล้วต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าจะเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนที่ได้เสนอมาหรือไม่ หรือจะมีความเห็นเป็นประการใด ซึ่งในการนี้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอาจมีความเห็นแตกต่างไปจากคณะกรรมการสอบสวนได้ซึ่งเป็นอำนาจของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แล้วแต่กรณีเห็นว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออก กฎหมายได้กำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ ซึ่งอาจเป็นผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้นเสียก่อน กล่าวคือ จะต้องนำเสนอความเห็นของผู้บังคับบัญชานั้นต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง (อ.ก.ค.ศ.ส่วนราชการอื่นที่มีใช้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ ก.ค.ศ. พิจารณาแล้วแต่กรณี โดยให้ดำเนินการดังนี้³

(1) สำหรับตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ตำแหน่งศาสตราจารย์ และผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะใดซึ่งกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือเป็นการ

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 98 วรรคสอง

³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 100 วรรคสี่

ดำเนินการของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือที่
นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. พิจารณา

(2) สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานอกจากที่กล่าวมาในข้อ (1)
ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ. ตั้งในส่วนราชการเจ้าสังกัดของ
ผู้ถูกกล่าวหาพิจารณา

กรณีนี้ อ.ก.ค.ศ. หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณีมีอำนาจพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องและ
ความเหมาะสมในการสอบสวนดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นได้ โดยจะพิจารณาเป็นความผิดวินัย
กรณีใด ฐานความผิดใด และสมควรลงโทษเพียงใด หรืออาจพิจารณาให้ดำเนินการสอบสวนใหม่
หรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้เป็นการถูกต้องและเหมาะสมก็ได้ เมื่อ อ.ก.ค.ศ. หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี
มีมติเป็นประการใดแล้วให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งและปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงก็เช่นกัน กฎหมายได้กำหนด ในกรณี
ที่ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดวินัย
ไม่ร้ายแรง ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วอาจตั้งยุติเรื่อง หรือลงโทษภาคทัณฑ์
ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน หรือในกรณีที่เห็นว่ากรณีเป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและ
มีเหตุอันควรลดหย่อน จะสั่งลงโทษโดยให้ว่ากล่าวตักเตือน หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือก็ได้
ตามที่เห็นสมควร และหากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจ กฎหมายได้กำหนดกระบวนการอุทธรณ์คำสั่ง
ลงโทษดังกล่าว ไว้ในหมวด 9 มาตรา 121 และมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
ครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบกฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณา
อุทธรณ์ พ.ศ. 2550 กำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์
ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.
ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง⁴

จากการศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของ
ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ
อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง (อ.ก.ค.ศ.ส่วนราชการอื่นที่มีใช้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณีดังกล่าว นั้น มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่ง
คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล
ด้วยนั้น ควรเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ จะต้อง
ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอำนาจ

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 121

หน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยองค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ดังจะได้วิเคราะห์ต่อไปนี้

บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บริหารราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยองค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ปรากฏว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 21 กำหนดให้อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วย

(1) ประธานอนุกรรมการซึ่งอนุกรรมการเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน โดยเลือกจากอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(2) อนุกรรมการโดยตำแหน่งจำนวนสองคน ได้แก่ ผู้แทน ก.ค.ศ. และผู้แทนครูสภา ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถหรือประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคลด้านการศึกษา ด้านกฎหมายหรือด้านการเงินการคลัง

(3) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถหรือประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมายหรือด้านการเงินการคลัง และด้านอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษา ด้านละหนึ่งคน

(4) อนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา จำนวนห้าคน ได้แก่ ผู้แทนข้าราชการครูผู้สอนสายประถมศึกษาและมัธยมศึกษาอย่างละหนึ่งคน ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาสายประถมศึกษาและมัธยมศึกษาอย่างละหนึ่งคน และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่นจำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

พิจารณาองค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า นอกจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทน ก.ค.ศ. รวม 5 คน แล้ว นอกนั้น เป็นผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งผู้แทนครูสภาด้วยก็เป็นข้าราชการภายในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาเช่นกัน ดังนั้น องค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ.เขต

พื้นที่การศึกษาจึงประกอบด้วยข้าราชการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาอยู่เป็นจำนวน 6 คน เมื่อรวมผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นการกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่งด้วย รวมเป็น 7 คน เกินกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดใน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และเมื่อกฎหมายฉบับเดียวกัน ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษา เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาดังนั้น ใน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาจึงมีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดในเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และประกอบด้วยผู้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอยู่อีกจำนวน 6 คนด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาไม่ได้มีความเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง กรณีเช่นนี้ความเห็นของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาย่อมมีอิทธิพลต่อกรรมการอื่น ฉะนั้นการพิจารณาความผิดวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกกล่าวหา ย่อมมีอคติ เอนเอียง และอาจถูกโน้มน้าวจากผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้มีมติสอดคล้องกับความเห็นของตนเอง

ตามหลักทฤษฎีอำนาจดุลพินิจ หมายถึง ความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย ซึ่งตามหลักนิติรัฐ ฝ่ายปกครองจะมีดุลพินิจโดยอิสระมิได้ และดุลพินิจจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยในขอบเขตของกฎหมาย เป็นไปด้วยชอบด้วยกฎหมาย ชอบด้วยเหตุผล และได้สัดส่วนตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ถ้าฝ่ายบริหารใช้อำนาจดุลพินิจทะลุกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะมีองค์กรที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบที่เป็นกลางและมีความเป็นอิสระจากอำนาจรองง่าใด ๆ เข้ามาตรวจสอบได้ และอาจนำไปสู่การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

จากการวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้นนั้น การที่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการใน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา กรณีของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่เป็นกลาง ฉะนั้นการพิจารณาความผิดวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกกล่าวหา ย่อมอาจมีอคติ เอนเอียงโดยผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และถือได้ว่าเป็นการกระทำสองหน้าที่ขัดกัน เกิดปัญหาความไม่เป็นกลางและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา และอาจนำไปสู่การใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบการอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

จากการศึกษาคณะกรรมการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ Merit System Protection Board (MSPB) ของประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Appeal Board) ของประเทศอังกฤษ หรือ สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐของประเทศฝรั่งเศส จะพบว่า คณะกรรมการเหล่านี้ล้วนแต่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร กล่าวคือ องค์ประกอบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board (MSPB) ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน จากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และประธานาธิบดีจะแต่งตั้งคณะกรรมการคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานกรรมการและทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา จึงมีความเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาของข้าราชการประจำ

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (Civil service Appeal Board) ของประเทศอังกฤษ ประกอบไปด้วยคณะบุคคลอันได้แก่ ประธาน หรือผู้ที่รักษาการแทนประธาน และสมาชิกอีก 2 คน ซึ่งคนหนึ่งมาจากฝ่ายข้าราชการ (Official Side Panel) และอีกท่านจากสมาคมฝ่ายเอกชน (Trade Union Panel) โดยที่กรรมการทั้งหมดยกเว้นประธานนั้นจะคัดเลือกจากข้าราชการบำนาญที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลมาเป็นเวลานานในหน่วยงานราชการหรือในด้าน การดำเนินกิจกรรมของสมาคมฝ่ายเอกชน (Trade Union) และตามนโยบายของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว ประธานกรรมการนั้นจะแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมากด้วยประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลในภาคเอกชน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความ เป็นอิสระของคณะกรรมการ โดยจะได้รับการคัดเลือกและเสนอชื่อมาจากสภาฝ่ายข้าราชการพลเรือน (Council of Civil Service Union) หรือจากหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่นที่รัฐตั้งขึ้นสำหรับกรรมการส่วนของหน่วยราชการ

องค์กรควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝรั่งเศส คือ สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (le conseil supérieur de la fonction publique de l'État) ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีสมาชิกจำนวน 40 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ในจำนวน 40 คนดังกล่าว 20 คนจะมาจากผู้แทนของผู้บริหารส่วนราชการ และอีก 20 คน มาจากผู้แทนขององค์กรต่าง ๆ ของข้าราชการ สมาชิกทั้ง 40 คน ซึ่งเป็นระบบการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างสมาชิกผู้บริหาร และสมาชิกผู้แทนองค์กรในหน่วยงานราชการ จึงมีหลักประกันความเป็นกลางค่อนข้างสูง

ในประเทศญี่ปุ่น องค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัย ได้แก่ National Personnel Authority ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภา Diet จากบุคคลที่มีอายุไม่น้อยกว่า 35 ปี ที่มีคุณธรรมและความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระสูง หนึ่งในคณะกรรมการทั้ง 3 คนนี้จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธาน

ดังนั้น องค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยข้าราชการในต่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีความเป็นกลางอย่างสูงและมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เนื่องจากกรรมการมิได้อยู่ใต้อำนาจของกรรมการด้วยกันคนใดคนหนึ่ง และไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำบังคับบัญชาของผู้ใด จึงเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้กระทำผิดอย่างเต็มที่ ซึ่งต่างจากกรณีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งควบคุมตรวจสอบโดย อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษานั้น ปรากฏว่าอนุกรรมการในองค์กรดังกล่าวเป็นผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยและเป็นกรรมการและเลขานุการในองค์กรดังกล่าวด้วย องค์กร อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าวจึงขาดลักษณะความเป็นอิสระ ดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้น

จากการศึกษาและได้วิเคราะห์ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในประเทศไทย โดยศึกษาเทียบเคียงกับองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศแล้ว เห็นเป็นการสมควรที่จะนำหลักการของต่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้นมาปรับใช้กับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในประเทศไทย เพื่อให้เป็นการเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ สมควรกำหนดให้แยกองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่องค์กรซึ่งใช้อำนาจควบคุม กำกับ ดูแล และตรวจสอบ กับองค์กรบริหารงานบุคคลออกจากกันอย่างเด็ดขาด

การพิจารณาดำเนินการทางวินัยมีลักษณะเป็นพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล คณะกรรมการพิจารณาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาจึงมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งจากการศึกษาแนวทฤษฎีว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับของฝ่ายบริหารและประกอบด้วยบุคคลที่มีความเป็นกลางและมีวิธีพิจารณาที่เป็นกลาง ดังนั้นจึงเห็นสมควรจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยขึ้นมาเป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากองค์กรบริหารงานบุคคล คือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา โดยองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทาง

วินัยที่จะจัดตั้งขึ้นดังกล่าวนั้นต้องมีความเป็นอิสระจากอำนาจบริหาร โดยอาจเรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา”

เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการพิจารณาวินัยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทของประเทศอังกฤษแล้ว เห็นว่า ในประเทศอังกฤษได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินัยข้อพิพาททางปกครอง ที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรมากมายหลายฉบับมีคณะกรรมการจำนวนมากหลายพันคณะ เรียกว่า “Administrative Tribunal” ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทั้งหลายในฝ่ายปกครองให้ทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (Quasi – Judicial Act) และกึ่งปกครองขึ้นมากมายเพื่อลดภาระให้แก่ศาลยุติธรรมและฝ่ายบริหาร โดยแต่ละคณะกรรมการจะมีองค์ประกอบของอำนาจหน้าที่ วิธีดำเนินงานและหลักการที่ใช้แตกต่างกัน อาจมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น board, court, committee เป็นต้น

ดังนั้น การนำหลักการของ “Administrative Tribunal” ของประเทศอังกฤษมาใช้ในการพิจารณาวินัยข้อพิพาทของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในประเทศไทย โดยการกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา น่าจะมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระตามทฤษฎีการพิจารณาวินัยข้อพิพาททางปกครองดังได้กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการที่จะจัดตั้งขึ้นดังกล่าวควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 – 5 คน และควรมีความเป็นกลาง มีลักษณะที่ตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกรณี เนื่องจากการพิจารณาดำเนินการทางวินัยในเขตพื้นที่ศึกษามีได้มีการดำเนินการบ่อยครั้ง การตั้งคณะกรรมการขึ้นเฉพาะกรณีจึงน่าจะมีความสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระและความเป็นกลาง เนื่องจากสามารถเลือกบุคคลที่เหมาะสมแก่กรณีมาแต่งตั้งเป็นกรรมการได้

การที่จะแก้ไขปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาตามแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว จะสามารถเกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรมก็แต่โดยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2540 ให้สอดคล้องกัน ซึ่งจะทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรม อันจะส่งผลให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีคุณภาพ มีศักยภาพสูง การบริหารจัดการศึกษาสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะนำไปสู่ประสิทธิผลการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชนของชาติ เพื่อความเจริญก้าวหน้าและการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต

ดังนั้น การจะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเห็นสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

โดยกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นมา แยกต่างหากจากองค์การบริหารงานบุคคล คือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา โดยองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยที่จะจัดตั้งขึ้นดังกล่าวนี้ต้องมีความเป็นอิสระจากอำนาจบริหาร โดยอาจเรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา” เป็นการเฉพาะกรณีตามแนวทางที่ได้วิเคราะห์มาแล้ว และยกเลิก ปรับปรุง แก้ไข กฎระเบียบ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการที่แก้ไข

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยและแนวทางแก้ไข

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นกลไกที่สำคัญของการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ ซึ่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงอาจอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งได้กำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออกหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ต่อ ก.ค.ศ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน⁵

การอุทธรณ์คำสั่งคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. และให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้ ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบกับข้อกำหนดในข้อ 9 (1) ของ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 และเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในหมวด 7 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแล้ว เห็นว่าเกิดปัญหาการซ้ำซ้อนขององค์กรพิจารณาความผิดและพิจารณาโทษทางวินัย กับองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นองค์กรเดียวกัน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 122

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งในระดับสูง หรือตำแหน่งที่มีวิทยฐานะในระดับสูง หรือกรณีเป็นการดำเนินการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด จะต้องเสนอ ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณา ซึ่ง ก.ค.ศ.อาจจะพิจารณาเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมีมติให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการก็ได้ตามความเหมาะสมกับกรณีความผิด ในกรณีที่ ก.ค.ศ. มีมติให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องออกคำสั่งลงโทษตามมติของ ก.ค.ศ. ดังกล่าวนั้น ซึ่งหากผู้ถูกลงโทษประสงค์จะยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก็ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. และให้ ก.ค.ศ.เป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้ ตามมาตรา 122 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบกับข้อกำหนดในข้อ 9 (1) ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้นองค์การที่พิจารณาความผิดและพิจารณากำหนดโทษกับองค์กรที่พิจารณาอุทธรณ์จึงเป็นองค์กรเดียวกัน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ว่าด้วยการรายงานทางวินัย กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

(1) การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง

สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใด และได้สั่งยุติเรื่อง งดโทษ หรือลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนแก่ผู้นั้นแล้ว ให้รายงานไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานดังกล่าวและได้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว หรือในกรณีเป็นการดำเนินการทางวินัยโดยผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเองแล้ว ให้รายงานต่อไปยัง อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา

เมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานดังกล่าวแล้วและได้พิจารณาที่มีมติประการใดแล้วให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น และรายงานไปยังเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับรายงานแล้ว และพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ให้การดำเนินการทางวินัยเป็นอันสิ้นสุด

ในกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา โดยเห็นว่าดำเนินการไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือการลงโทษไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีหรือแนวทางที่ ก.ค.ศ. กำหนด ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา

ในกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาผู้ใดด้วยตนเอง ให้รายงาน ก.ค.ศ. พิจารณา⁶

(2) การรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาเมื่อผู้บังคับบัญชามีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกรณีความผิดปรากฏชัดแจ้งแก่ผู้ใดแล้ว ให้ดำเนินการดังนี้

1. ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา และเมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณามีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น และให้รายงาน ก.ค.ศ. พิจารณา

2. ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งยุติเรื่อง จดโทษ หรือลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนผู้ใดแล้ว ให้รายงานไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดโดยตนเองแล้ว ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ค.ศ. พิจารณา ตามลำดับ

ในกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ดำเนินการทางวินัย ให้เสนอหรือรายงาน ก.ค.ศ. พิจารณา⁷

จากบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่า การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นไป และมีใช่เป็นการดำเนินการตามมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้รายงาน ก.ค.ศ. พิจารณา และในกรณีเช่นนี้ ก.ค.ศ. มีอำนาจพิจารณาและมีมติรับทราบการดำเนินการทางวินัยดังกล่าว หรืออาจมีมติเปลี่ยนแปลงฐานความผิดและหรือเปลี่ยนแปลงโทษได้ ในกรณีที่ ก.ค.ศ. มีมติเปลี่ยนแปลงโทษเป็น โทษปลดออกหรือไล่ออก

⁶ ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2551, ข้อ 5.

⁷ ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2551, ข้อ 8.

จากราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจต้องออกคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการตามมติของ ก.ค.ศ. ดังกล่าว ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการตามคำสั่งดังกล่าวนั้น หากประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษก็ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. ทั้งนี้ ตามมาตรา 122 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบกับข้อกำหนดในข้อ 9 (1) ของ กฏ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 เช่นกัน ดังนั้น องค์การที่พิจารณาความผิดและพิจารณากำหนดโทษในกรณีเช่นนี้ กับองค์การที่พิจารณาอุทธรณ์จึงเป็นองค์การเดียวกัน คือ ก.ค.ศ.

ตามข้อเท็จจริง ก.ค.ศ. จะได้ตั้ง อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้ตั้ง อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์แทน ก.ค.ศ.⁸ ซึ่งดูเหมือนจะเป็นองค์คณะแยกต่างหากจากกันก็ตาม แต่ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญทั้งสองคณะดังกล่าวต่างก็ทำหน้าที่แทน ก.ค.ศ. และในนามของ ก.ค.ศ. นอกจากนี้หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณานำเสนอความเห็นต่อ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญทั้งสองคณะก็เป็นหน่วยงานเดียวกันคือสำนักงาน ก.ค.ศ. ซึ่งมีเลขาธิการ ก.ค.ศ. มีฐานะเป็นอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ก.ค.ศ. ในขณะเดียวกัน เลขาธิการ ก.ค.ศ. ก็ยังมีฐานะเป็นกรรมการและเลขานุการใน ก.ค.ศ. และเป็นกรรมการโดยตำแหน่งใน อ.ก.ค.ศ.วิสามัญทั้งสองคณะที่กล่าวมาด้วย กรณีดังกล่าวเกิดเป็นปัญหาขึ้นว่า เลขาธิการ ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานผู้พิจารณาและเสนอความเห็นในระดับสูงสุดในฝ่ายปกครองของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย และต่อมาเป็นผู้มีอำนาจเสนอความเห็นในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คนเดียวกันนั้นด้วย นอกจากนี้ยังเป็นกรรมการในองค์คณะพิจารณาทั้งในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย คือ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ และในการพิจารณาอุทธรณ์ คือ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ อีกด้วย จึงนับว่าเป็นการขัดแย้งต่อหลักความเป็นกลางในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเช่นเดียวกัน

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 17 “ก.ค.ศ. มีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ” เพื่อทำการใดๆ แทน ก.ค.ศ. หรือทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการอื่นที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ในกรณีที่ตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัยการออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ให้ตั้งจากกรรมการ ก.ค.ศ. ที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างน้อยสองคน และกรรมการ ก.ค.ศ. ที่เป็นผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด...”

โดยทฤษฎีแล้วองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง เป็นองค์กรที่วินิจฉัยก่อนให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกัน ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทดังกล่าว องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ และมีวิธีพิจารณา เพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อผู้ที่จะถูกวินิจฉัยจากคณะกรรมการดังกล่าวว่าข้อพิพาทของตนได้รับการ พิจารณาจากคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง คณะกรรมการพิจารณาโดยการรับฟังเหตุผลของผู้ ที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย และการวินิจฉัยของคณะกรรมการจะต้องมีการให้เหตุผล

จากสาระสำคัญของการมีหลักการว่าด้วยการอุทธรณ์นั้นก็เพื่อเป็นหลักประกันความ เป็นธรรม และทำให้ผู้บังคับบัญชามีความรอบคอบในการดำเนินการทางวินัย การพิจารณาความผิด ตลอดจนการพิจารณากำหนดโทษทางวินัย ถ้าหากปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัย โดยผิดพลาด ไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมก็จะมืองค์กรทางปกครองที่มีลำดับชั้นเหนือกว่าทำการ ตรวจสอบ การที่ ก.ค.ศ. เป็นทั้งองค์กรพิจารณาความผิด พิจารณากำหนดโทษทางวินัย ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษด้วยนั้น ย่อมเป็นการขัดต่อหลักการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองประเภทหนึ่ง ประกอบกับเมื่อพิจารณาหลักการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5⁹ ย่อมต้องถือว่า ก.ค.ศ. ซึ่งพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยนั้นมีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ต้องถูกคำสั่งลงโทษตามมติ ก.ค.ศ. ดังกล่าว ย่อมมีฐานะเป็น “คู่กรณี” ถือได้ว่าเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองหรือเป็นกรณีที่มี เหตุอันใดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมี สภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะ ทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้¹⁰

⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 5 “ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบอบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง”

¹⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 และมาตรา 16 อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นกระบวนการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของการดำเนินการทางวินัยและการสั่งลงโทษทางวินัย ว่าได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น องค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย จึงไม่สมควรที่จะเป็นองค์กรเดียวกันกับองค์กรที่พิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัย และควรมีความเป็นอิสระปราศจากอำนาจครอบงำจากฝ่ายบริหาร จึงเห็นควรมีให้องค์กรพิจารณาวินัยอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นองค์กรอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้การควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยโดยกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นไปอย่างเป็นธรรม มีความเป็นอิสระปราศจากอคติ จึงเห็นว่าควรต้องกำหนดให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แยกออกจากกระบวนการบริหารงานบุคคลอย่างเด็ดขาด

จากการศึกษาขององค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศ เห็นว่า ในต่างประเทศได้จัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย ดังนี้

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board) ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ ซึ่งผู้ยื่นอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ใน แต่ละภูมิภาคหรือสำนักงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งมีเขตอำนาจในการพิจารณา โดยผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Administrative Judge) จะเป็นผู้ทำคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial Decision) แต่คู่กรณีก็สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ส่วนกลาง ในกรุงวอชิงตัน ดีซี ได้เพื่อให้พิจารณาใหม่ภายใน 35 วัน ภายหลังจากมีคำสั่งดังกล่าว

ประเทศอังกฤษ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการของพลเรือน (The Civil Service Appeal Board) เพื่อเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา แยกออกมาจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioners) ซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานบุคคล โดยกำหนดให้ข้าราชการผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Appeal Board) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการที่เป็นกลางและเป็นอิสระปราศจากอำนาจครอบงำจากฝ่ายบริหาร เพื่อพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ตามที่กำหนดไว้

สำหรับประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้กรณีข้าราชการผู้ถูกสั่งลงโทษในกลุ่มที่สองขึ้นไป ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐได้ เช่น

สภาวิชาชีพข้าราชการ สภาวิชาชีพข้าราชการในสถานพยาบาล สภาวิชาชีพข้าราชการส่วนท้องถิ่น สภาวิชาชีพการศึกษา เป็นต้น

ในประเทศญี่ปุ่น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ National Personnel Authority (NPA) ซึ่งประกอบด้วย กรรมการที่เป็นกลางและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารเช่นกัน

จากการพิจารณาองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว เห็นว่า แต่ละประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น ต่างมีองค์กรชั้นสูงที่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางวินัยของข้าราชการ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษได้แยกองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยออกจากองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการเป็นอีกองค์กรหนึ่งอย่างชัดเจน และองค์กรควบคุมตรวจสอบดังกล่าวนี้ อยู่ในรูปของคณะกรรมการและต่างประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งจากประมุขของประเทศ จึงเป็นหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองได้อย่างเต็มที่ การนำเอาหลักการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยโดยองค์กรอิสระแยกต่างหากจากองค์กรบริหารงานบุคคลตามแบบอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษนั้น มาใช้กับกรรมการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในประเทศไทย น่าจะเหมาะสมและแก้ปัญหาดังกล่าวมาข้างต้นได้

จากการที่ได้เสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาขึ้นมาเป็นการเฉพาะในเขตพื้นที่การศึกษา แยกต่างหากจากองค์กรบริหารงานบุคคล คือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีความเป็นอิสระจากอำนาจบริหาร โดยอาจเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา” ดังกล่าวแล้วนั้น จึงสมควรให้มีองค์กรอิสระในส่วนกลางเพื่อกำกับ ดูแล การจัดตั้ง และการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในระดับเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าวและเป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการในระดับเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าวอีกชั้นหนึ่งด้วย

ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยขององค์กรส่วนกลาง ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนกลางขึ้นมาอีกองค์กรหนึ่งที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยแท้ เป็นอิสระจากองค์กรบริหารงานบุคคล คือ ก.ค.ศ. และเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการ เช่นเดียวกับคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Appeal Board) ของประเทศอังกฤษ หรือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อ

ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชาและองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม “Merit system” โดยอาจเรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” และให้มีหน้าที่เสนอแนะ หรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และการคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมไปถึงการออก กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามแนวทางที่กฎหมายกำหนด

องค์ประกอบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวนั้น วิเคราะห์แล้วเห็นว่า เพื่อให้เป็นอิสระปราศจากอำนาจแทรกแซงและครอบงำจากฝ่ายบริหาร องค์กรดังกล่าวควรเป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมด ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง และจำนวนองค์คณะไม่ควรมีจำนวนมากนัก แต่ควรประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญในการบริหารราชการ การทำหน้าที่ของกรรมการควรมีลักษณะเป็นการปฏิบัติราชการประจำ เต็มเวลา เพื่อหลีกเลี่ยงการที่กรรมการทำหน้าที่หลายอย่างพร้อมกัน อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างไม่เต็มที่ และหลีกเลี่ยงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน การดำรงตำแหน่งควรมีวาระที่แน่นอน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการสร้างอิทธิพล และควรมีผลประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ที่ค่อนข้างสูงเพียงพอต่อการดำรงชีพและเหมาะสมกับฐานะการดำรงตำแหน่ง เพื่อหลีกเลี่ยงการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบอื่นใดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าว

การได้มาซึ่งกรรมการในคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้องค์กรดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ แต่องค์กรดังกล่าวก็มีฐานะเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารซึ่งทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเอง และจากการวิเคราะห์แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเอง และเป็นองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างของฝ่ายปกครอง หากแต่เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีความเป็นกลาง โดยมีเจตนาธรรมเพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองเองเสียขั้นหนึ่งก่อน เพื่อให้เกิดความรอบคอบ ก่อนที่ข้อพิพาทดังกล่าวจะไปสู่การตรวจสอบโดยศาลซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ดังนั้น การตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นเรื่องภายในฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาจัดตั้งขึ้นตามเหตุผลความจำเป็นและความเหมาะสมในการบริหารจัดการปกครองเฉพาะเรื่อง ดังนั้น การพิจารณาสรรหา

คัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงถือได้ว่าเป็น การกระทำทางปกครองและอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองด้วย เช่นกัน

จากการศึกษาองค์ประกอบ หลักเกณฑ์และวิธีการ ได้มาซึ่งกรรมการในองค์กรหรือใน คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น พบว่า การได้มา ซึ่งกรรมการดังกล่าวในแต่ละประเทศนั้น ล้วนแต่ได้มาจากการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งจาก ฝ่ายปกครองเอง ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board (MSPB) ของ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน จากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดย ความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และประธานาธิบดีจะแต่งตั้ง คณะกรรมการคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานกรรมการและทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธานเพื่อทำหน้าที่แทน ประธานในกรณีที่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และถ้าประธานและรองประธานไม่สามารถ ปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการที่เหลืออยู่จะทำหน้าที่ประธานแทน

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (Civil Service Appeal Board) ของ ประเทศอังกฤษ ได้มาโดยการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) ประกอบไปด้วยคณะบุคคลอื่นได้แก่ ประธาน (Chairman) หรือผู้ที่รักษาการแทนประธาน (Deputy Chairman) และสมาชิกอีก 2 คน ซึ่งคนหนึ่งมาจากฝ่ายปกครอง (Official Side Panel) และอีกท่าน จากฝ่ายเอกชน (Trade Union Panel) มีวาระ 3 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีกวาระหนึ่ง 3 ปี แต่รวมแล้วต้องไม่เกินกว่า 2 วาระ

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐของประเทศฝรั่งเศส (le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็น ประธาน และมีสมาชิกจำนวน 40 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ในจำนวน 40 คน ดังกล่าว 20 คนจะมาจากผู้แทนของผู้บริหารส่วนราชการ และอีก 20 คน มาจากผู้แทนขององค์กร ต่าง ๆ ของข้าราชการ สมาชิกทั้ง 40 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่ง ใหม่อีก

National Personnel Authority ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัย ของประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบ ของสภา Diet จากบุคคลที่มีอายุไม่น้อยกว่า 35 ปี ที่มีคุณธรรมและความเป็นกลางสูง หนึ่งใน

คณะกรรมการทั้ง 3 คนนี้จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธาน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้อีก แต่รวมกันแล้วจะอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 12 ปี

จากการศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ประกอบกับหลักการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว เห็นว่า ในการสรรหา คัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลผู้จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สมควรนำหลักการของต่างประเทศมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในประเทศไทย โดยเฉพาะเมื่อวิเคราะห์พิจารณาหลักการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board (MSPB) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งการได้มาซึ่งกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวได้มาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา หรือหลักการของ National Personnel Authority ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศญี่ปุ่น ได้มาโดยคณะรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภา Diet แล้วเห็นว่าเป็นหลักการที่เหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทยที่ล้วนประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและไม่ใช้ระบบผู้แทนของแต่ละฝ่ายดังเช่นประเทศอังกฤษหรือประเทศฝรั่งเศส

จากทฤษฎี หลักการ และเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นสมควรให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการสรรหา คัดเลือก และเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมตามจำนวนที่กำหนด โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะได้จัดตั้งขึ้นนั้น

นอกจากที่กล่าวมาแล้วนั้น ในประเด็นเรื่องอื่น ๆ เช่น เกี่ยวกับจำนวน คุณสมบัติ การปฏิบัติหน้าที่ วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ กระบวนการพิจารณา ฯลฯ ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะได้จัดตั้งขึ้นนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในลักษณะดังกล่าวข้างต้น มิได้เป็นองค์กรใหม่ในบริบทของประเทศไทยแต่ประการใด แต่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญ และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการและบุคลากรกรุงเทพมหานครขึ้นมาก่อนแล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการแต่ละประเภทดังกล่าวมาข้างต้นแล้วแต่กรณี โดยมีพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นต้นแบบ และจากการศึกษาวิเคราะห์บทกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว เห็นว่า ในการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น อาจกำหนดให้ประกอบด้วยบุคคลผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่มีความเกี่ยวข้องด้านความประพฤติหรือคุณธรรมจริยธรรม จำนวน 7 คน เป็นกรรมการ การทำหน้าที่จะมีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ประจำ โดยทำงานเต็มเวลา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และกำหนดให้ผู้ได้รับคัดเลือกต้องประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ตามหลักการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ผู้เขียนก็เห็นว่ามิได้มีหลักเกณฑ์วิธีการที่ขัดแย้งกับบริบทในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแต่ประการใด

เลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวนั้น หากกำหนดให้เลขานุการ ก.ค.ศ. ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ ก็เห็นว่าจะเป็น การเหมาะสมอย่างมาก ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับการกำหนดให้สำนักงาน ก.ค.ศ. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมดังกล่าวด้วย ดังจะได้กล่าวต่อไป เช่นเดียวกันกรณีสำนักงาน ก.พ. และเลขานุการ ก.พ.

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะจัดตั้งขึ้นนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า นอกจากจะกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้ว เห็นสมควรให้ คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองประการอื่นในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วย นอกจากนี้ ควรให้มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบาย รวมทั้งการออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ตรวจสอบการกระทำทางปกครองในการบริหารงานบุคคล และการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ด้วย โดยอาจกำหนดคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่ เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
2. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์
3. พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์
4. พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม

5. ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติ

6. แต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติและความเหมาะสมตามที่กำหนด เพื่อเป็นกรรมการ ซึ่งทำหน้าที่แทนในการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นนั้นกำหนด ซึ่งควรมีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับหลักความยุติธรรม ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ในฐานะที่คณะกรรมการดังกล่าวเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวย่อมต้องมีผลผูกพันองค์กรทั้งหลายที่เกี่ยวข้องที่ต้องเคารพและปฏิบัติตาม แต่ทั้งนี้ ย่อมไม่เป็นการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เช่น การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีและหลักการของการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ซึ่งมีเจตนารมณ์และหลักการที่แตกต่างกันและเป็นอิสระจากกัน ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้พิจารณาวินิจฉัยและมีมติเป็นเช่นใดแล้ว หากคู่กรณียังไม่พอใจคำวินิจฉัย ก็ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปได้ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

การจะแก้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยขององค์กรส่วนกลางดังกล่าว จะสามารถเกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรมก็แต่โดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 โดยมีรายละเอียดอย่างน้อยตามหลักการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ดังนั้น จึงเห็นสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นมาอีกหมวดหนึ่ง ประกอบด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ เช่น บทบัญญัติว่าด้วยองค์ประกอบของคณะกรรมการ การสรรหาหรือการคัดเลือกกรรมการ อำนาจหน้าที่ การประชุม กำหนดหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เลขานุการ เป็นต้น ทั้งนี้ ตามแนวทางตามบทบัญญัติแห่งลักษณะ 2 ว่าด้วยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และปรับปรุง แก้ไข กฎ ระเบียบ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการที่แก้ไข

การศึกษาถึงปัญหา และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในองค์กรส่วนกลางได้ อีกทั้งจะเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากอำนาจแทรกแซงใด ๆ มีความเป็นกลาง และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่วรรณการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้อย่างเต็มที่ ทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรม สามารถใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญของตนในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการเรียนการสอนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ส่งผลให้การบริหารจัดการศึกษาของชาติสามารถดำเนินไปได้อย่างมีคุณภาพ และนำไปสู่ประสิทธิผลการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชนเพื่อความเจริญก้าวหน้าและการพัฒนาประเทศต่อไป

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของหน่วยงานเลขานุการขององค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยและแนวทางแก้ไข

4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของหน่วยงานเลขานุการขององค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย

จากที่ได้ศึกษาถึงปัญหาความเป็นอิสระ และความเหมาะสมในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย และได้เสนอเห็นควรให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา และจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง และได้เสนอให้สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะได้จัดตั้งขึ้นนั้น จะส่งผลให้ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่มีอยู่แล้วแต่เดิม ยังเป็นปัญหาที่หนักขึ้นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม การที่จะกำหนดให้สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการที่จะจัดตั้งขึ้นนั้น เนื่องจาก โดยที่ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะได้จัดตั้งขึ้นนั้น เป็นการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางวินัย ตลอดจนการดูแลเรื่องการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเดิมเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของ ก.ค.ศ. ซึ่งสำนักงาน ก.ค.ศ. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเลขานุการของ ก.ค.ศ. อยู่แล้ว สำนักงาน ก.ค.ศ. ย่อมมีองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องและความเชี่ยวชาญในภารกิจขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นอันดี การกำหนดให้สำนักงาน ก.ค.ศ. ทำหน้าที่เป็น

หน่วยงานเลขานุการขององค์กรดังกล่าวนั้นด้วย เห็นว่าย่อมเป็นการเหมาะสมอย่างยิ่ง ทั้งเหตุผลที่ไม่ต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ ไม่ต้องกำหนดตำแหน่งใหม่ ไม่ต้องมีการตั้งงบประมาณ อีกทั้งไม่ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความต่อเนื่องในการปฏิบัติภารกิจแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม ภาระงานในอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค.ศ. ย่อมจะต้องมีมากขึ้น และมีบทบาทความสำคัญมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาให้สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสม สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวยิ่งขึ้น

จากการศึกษาความเป็นมาเกี่ยวกับสถานะของสำนักงาน ก.ค.ศ. พบว่า สำนักงาน ก.ค.ศ. แต่เดิม คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) จากการที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติข้าราชการครู พ.ศ. 2523 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 ซึ่งกำหนดให้มีการแยกข้าราชการครูออกมาเป็นข้าราชการอีกประเภทหนึ่งต่างหากจากข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และกฎหมายกำหนดให้สำนักงาน ก.ค. มีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในขณะนั้น โดยมีเลขาธิการ ก.ค. มีฐานะเป็นอธิบดีเป็นผู้บริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีเจตนารมณ์ภายใต้นโยบายปฏิรูปการศึกษา ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา รวมทั้งการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการในกระทรวง ศึกษาธิการใหม่ และตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของนโยบายปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังกล่าว

จากการศึกษาโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ปรากฏตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีองค์กรหลักที่มีฐานะเป็นกรมและเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีหัวหน้าส่วนราชการคือปลัดกระทรวงหรือมีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

1. สำนักงานปลัดกระทรวง มีปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้บริหาร และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน

2. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา มีเลขาธิการสภาการศึกษาเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง เป็นผู้บริหาร และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน

3. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง เป็นผู้บริหาร และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน

4. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง เป็นผู้บริหาร และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน

5. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา มีเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง เป็นผู้บริหาร และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน

ดังนั้น ในกระทรวงศึกษาธิการจึงประกอบไปด้วยส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมเพียง 5 ส่วนราชการที่กล่าวมานั้นเท่านั้น และเมื่อพิจารณาประกอบกับกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในข้อ 3 กำหนดให้การแบ่งส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการดังนี้

1. สำนักอำนวยการ
2. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
3. สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา
4. สำนักการลูกเสือ ยุวกาชาด และกิจการนักเรียน
5. สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ
6. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.)
7. สำนักตรวจราชการ และติดตามประเมินผล
8. สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
9. สำนักนิติการ
10. สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน
11. สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าสถานะของสำนักงาน ก.ค.ศ. มิได้เป็นส่วนราชการในระดับกรมดังเช่นที่เป็นอยู่แต่เดิม แต่ถูกลดสถานะลงมาเป็นหน่วยงานหนึ่งในระดับสำนักในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น และมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีเพียงเลขาธิการ ก.ค.ศ. เท่านั้นที่ยังคงมีฐานะเป็นอธิบดี ตามบทบัญญัติมาตรา 20

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นเหตุให้สำนักงาน ก.ค.ศ. ประสบปัญหาการขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงานในภารกิจตามอำนาจหน้าที่เป็นอย่างมาก

จากการที่ถูกปรับลดสถานะลงมาเป็นหน่วยงานระดับสำนักในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว สำนักงาน ก.ค.ศ. จึงไม่มีหน่วยงานระดับกอง และไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองเช่นที่มีอยู่แต่เดิม และไม่อาจกำหนดโครงสร้างภายในสำนักงานในระดับกองได้อีก ไม่อาจกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการกองได้ ส่งผลให้บุคลากรในสำนักงาน ก.ค.ศ. ไม่มีผู้ใดได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง จึงไม่มีคุณสมบัติที่จะก้าวหน้าไปดำรงตำแหน่งผู้บริหารในระดับสูงขึ้นไปได้ โครงสร้างของสำนักงาน ก.ค.ศ. ดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดช่องว่างที่ปิดกั้นความก้าวหน้าของบุคลากรภายในหน่วยงานของตนเอง ตำแหน่งไม่เกิดการเลื่อน เป็นปัญหาสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการ และส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นอย่างมาก

โดยหลักทฤษฎีว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง องค์กรซึ่งทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากอำนาจครอบงำใด ๆ และจำเป็นต้องมีหน่วยงานเลขานุการของตนเองที่เป็นอิสระปราศจากอำนาจแทรกแซงด้วย จึงจะเป็นหลักประกันความเป็นกลางในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทได้อย่างเต็มที่

จากการพิจารณาภาระงานและอำนาจหน้าที่ในฐานะสำนักงาน ก.ค.ศ. จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเลขานุการขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นด้วยแล้ว เห็นว่า สำนักงาน ก.ค.ศ. ย่อมต้องมีภารกิจที่สำคัญ และมีภาระงานในอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก อีกทั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่จะจัดตั้งขึ้นดังกล่าวนี้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากอำนาจแทรกแซงครอบงำไม่ว่าโดยทางใด ดังนั้น หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เลขานุการขององค์กรดังกล่าวควรต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในตัวเองด้วย และควรเป็นนิติบุคคลอันสามารถปฏิบัติภารกิจให้ลุล่วงไปได้ด้วยตัวเองอย่างอิสระ ดังนั้น หากกำหนดให้สำนักงาน ก.ค.ศ. มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับสำนักและอยู่ภายใต้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการดังเช่นปัจจุบัน โดยมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงศึกษาธิการอยู่ดังเช่นปัจจุบันนั้น เห็นว่าไม่เป็นการเหมาะสม และไม่สอดคล้องกับฐานะขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังได้กล่าวมาแล้ว

4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของหน่วยงานเลขานุการขององค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย

จากการศึกษาองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board) ของประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยการดังกล่าวได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Office of Merit System Protection Board) เป็นองค์กรที่เป็นอิสระอยู่ส่วนกลาง ตั้งอยู่ในกรุงวอชิงตัน ดีซี ซึ่งได้มีการแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเพื่อสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมดังนี้

1. สำนักงานอำนวยการส่วนงานในภูมิภาค (Office of Regional Operations)
2. สำนักงานผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Office of Administrative Law Judge)
3. สำนักงานคณะที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ (Office of Appeals Counsel)
4. สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ (Office of the Clerk of the Board)
5. สำนักงานคณะที่ปรึกษาทั่วไป (Office of the General Counsel)
6. สำนักงานนโยบายและแผน (Office of Policy and Evolution)
7. สำนักงานคุ้มครองความเสมอภาคในการจ้างงาน (Office of Equal Employment Opportunity)
8. กองการเงินและงบประมาณ (Financial and Administrative Management Division)
9. กองการจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Information Resources Management Division)
10. สำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional and Field Offices)

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน มีองค์กรที่ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ ได้แก่ สำนักงาน ก.พ. ซึ่งแต่เดิมเป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการพลเรือนอยู่ก่อนแล้ว เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นมาอีก องค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากคณะกรรมการพลเรือน กฎหมายก็ได้กำหนดให้สำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้นด้วย และกำหนดให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นเพียงเลขานุการในคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเท่านั้น มิได้มีฐานะเป็นกรรมการด้วย ดังนั้น ในส่วนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จึงมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก ปราศจากอำนาจครอบงำใด ๆ

เมื่อพิจารณาสถานะของสำนักงาน ก.พ. แล้ว สำนักงาน ก.พ. เป็นส่วนราชการระดับกรม มีเลขาธิการ ก.พ. เป็นผู้บริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน มีฐานะเทียบเท่า

ปลัดกระทรวง ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีบุคลากรจำนวน 616 อัตรา¹¹ แบ่งส่วนราชการภายในสำนักงาน ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ดังต่อไปนี้

1. กองนิติการ
2. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
3. ศูนย์นักบริหารระดับสูง
4. ศูนย์สรรหาและเลือกสรร
5. สำนักงานผู้ดูแลนักเรียนในต่างประเทศ
6. สำนักตรวจสอบและประเมินผลกำลังคน
7. สำนักบริหารกลาง
8. สำนักพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน
9. สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง
10. สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม
11. สำนักมาตรฐานวินัย
12. สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล
13. สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน
14. สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย¹²

เมื่อพิจารณาตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบกับสำนักงาน ก.พ. ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า ต่างก็มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเลขานุการขององค์กรซึ่งใช้อำนาจกึ่งตุลาการในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางวินัยของข้าราชการ จะแตกต่างกันก็แต่เพียงสำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่เลขานุการและทำหน้าที่เพื่อสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยตรงเพียงองค์กรเดียว แต่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยนั้นมิอำนาจหน้าที่หลักแต่เดิมคือเป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แต่เมื่อได้มี

¹¹ ข้อมูลจากเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. <http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/> สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2555

¹² กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2545, ข้อ 2.

การจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นมา จึงได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่นั้นด้วย เนื่องจากภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น เดิมเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพลเรือนนั่นเอง

จากการศึกษาความเป็นมา การจัดโครงสร้างในการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบสถานะของสำนักงาน ก.ค.ศ. ในปัจจุบัน แล้วเห็นว่าสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นหน่วยงานที่เล็กกว่า ก.พ. มาก มีอัตรากำลัง 282 ตำแหน่ง¹³ ที่ไม่มีฐานะเป็นกรม มีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานระดับสำนัก ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น และไม่ได้เป็นนิติบุคคลดังเช่นสำนักงาน ก.พ. ดังได้กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ดีภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่มีอยู่ในปัจจุบันมิได้แตกต่างหรือน้อยกว่าสำนักงาน ก.พ. แต่เดิมแต่ประการใด แต่ตรงกันข้ามสำนักงาน ก.ค.ศ. มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั่วประเทศ ซึ่งมีจำนวนมากกว่าข้าราชการพลเรือน ประกอบกับเมื่อได้วิเคราะห์ปัญหาในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้เสนอแนะสมควรให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน ก็เห็นเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะกำหนดให้สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เลขานุการสนับสนุนภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นด้วย

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลและการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงควรให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานบุคคลและปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค.ศ. โดยให้มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรม และเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กล่าวคือ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา โดยให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากับหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังที่กล่าวมานั้นด้วย และเป็นผู้บริหารทำหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดสำนักงาน ก.ค.ศ.

¹³ ข้อมูลจากกลุ่มบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.ค.ศ.

ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นหลักการเดียวกันกับสำนักงาน ก.พ. ที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเลขานุการของ ก.พ. และ ก.พ.ค. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และหลักการเดียวกันกับสำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังกล่าวข้างต้น

ปัจจุบัน สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 12 ภารกิจและ 1 หน่วยงาน ได้แก่

1. สำนักงานเลขาธิการ
2. ภารกิจตรวจติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคล
3. ภารกิจระบบตำแหน่งและวิทยฐานะที่ 1
4. ภารกิจระบบตำแหน่งและวิทยฐานะที่ 2
5. ภารกิจนโยบายและระบบตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษา
6. ภารกิจนโยบายและระบบบริหารงานบุคคล
7. ภารกิจเสริมสร้างและพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ
8. ภารกิจกองทุนและสวัสดิการทางการศึกษา
9. ภารกิจกฎหมาย อุทธรณ์และร้องทุกข์
10. ภารกิจเสริมสร้างและมาตรฐานวินัย
11. ภารกิจบริหารการเปลี่ยนแปลงภาครัฐและนโยบายพิเศษ
12. ภารกิจวิจัยนวัตกรรมการบริหารงานบุคคล
13. หน่วยตรวจสอบภายใน

อย่างไรก็ตาม ภารกิจต่าง ๆ ดังกล่าวมานั้นมิได้มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกอง และผู้อำนวยการภารกิจต่าง ๆ เหล่านั้น ก็ไม่ได้มีฐานะเทียบเท่าผู้อำนวยการกองแต่ประการใด

ผู้เขียนเห็นว่า การให้สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะเป็นการเหมาะสมที่สุด ทั้งได้ประโยชน์จากการที่สำนักงาน ก.ค.ศ. มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในงาน อันเป็นภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ทั้งได้ประโยชน์จากการที่ไม่ต้องดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ ซึ่งจะต้องดำเนินการตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง และยังไม่เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณอีกด้วย แต่ควรต้องแก้ไขปรับปรุงสถานะของสำนักงาน ก.ค.ศ. ให้มีความเป็นอิสระ มีความเหมาะสมกับฐานะการเป็นหน่วยงานเลขานุการซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณา เสนอแนะ ตลอดจนเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นองค์กร

ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ และให้เป็นการสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

นอกจากนี้ เห็นสมควรปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. ให้สอดคล้องกับการปรับปรุงสถานะของสำนักงาน ก.ค.ศ. นั้นด้วย ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า โครงสร้างสำนักงาน ก.ค.ศ. ตามที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของแต่ละภารกิจได้สอดคล้องกับภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค.ศ. จำนวนภารกิจมีความเหมาะสมและใกล้เคียงกับสำนักงาน ก.พ. และ สำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเห็นสมควรให้ปรับปรุงภารกิจต่าง ๆ ใน สำนักงาน ก.ค.ศ. ให้เป็นหน่วยงานระดับกอง อันจะทำให้ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งหัวหน้าภารกิจต่าง ๆ เหล่านั้นมีฐานะเป็นผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าผู้อำนวยการกองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก่อให้เกิดผลดีต่อความก้าวหน้าในวิชาชีพของบุคลากรในสำนักงาน ก.ค.ศ. ด้วย

ดังนั้น การจะให้เป็นไปตามแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยกำหนดให้สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นหน่วยงานทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นนั้น และกำหนดให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นเลขานุการในองค์กรดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ ยังเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีเลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบริหารราชการของสำนักงาน ก.ค.ศ. มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

ในบทนี้ จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาถึงปัญหาการคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้ว เห็นถึงสภาพปัญหาความไม่เหมาะสมบางประการในระบบการควบคุมตรวจสอบดังกล่าว และได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยส่วนรวม ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับการปฏิบัติต่อตน โดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีระบบการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และเสมอภาคเป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใช้ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ส่งผลดีต่อเด็กและเยาวชนตลอดจนผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของชาติที่

สูงขึ้น ระดับคุณภาพการศึกษาที่สูงขึ้น อันเป็นผลมาจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาการศึกษาของชาติได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี มีหลักประกันความเป็นธรรม โดยมีต้องกังวลว่าตนจะถูกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากผู้มีอำนาจเหนือ หรือถูกกระทำการใด ๆ อันจะเป็นการกระทบสิทธิ หรือประโยชน์อย่างใด ๆ ของตน ส่งผลให้การบริหารจัดการศึกษาของชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นการกระทำทางปกครองในลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์ภายในองค์กรของฝ่ายปกครองเอง เป็นมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับหรือปฏิบัติราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล สามารถสนองตอบนโยบายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองให้บรรลุวัตถุประสงค์อันเป็นการบริการสาธารณะในการบริหารจัดการศึกษาของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้มีอำนาจในแต่ละลำดับชั้นต้องคำนึงถึงหลักการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายและหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง และควรมีกระบวนการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินการทางวินัย รวมทั้งความเหมาะสมในการใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและการสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นการภายในองค์กรตามลำดับชั้น และให้โอกาสผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นต่อองค์กรที่เป็นกลาง เพื่อตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยตลอดจนตรวจสอบการสั่งลงโทษต่อไปได้ อันถือเป็นสิทธิพื้นฐานที่เป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองโดยทั่วไป

ในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติหลักการและวิธีการที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังส่วนราชการเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ยังคงมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในเรื่องโครงสร้างและกลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในแต่ละระดับ การดำเนินการทางวินัย การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย ตลอดจนในเรื่องของภารกิจระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว และไม่เอื้อต่อการเป็น

หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเต็มที่และเพียงพอ เป็นเหตุให้การบริหารงานบุคคลด้านวินัย การดำเนินการทางวินัย ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในปัจจุบันปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้งว่า ไม่มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งเป็นผลให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขาดหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรม อันจะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่มีประสิทธิภาพตามที่สังคมส่วนรวมได้คาดหวังไว้ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบราชการโดยรวมตามมา

เมื่อได้ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ศึกษาถึงระบบวินัยและการดำเนินการทางวินัย ตลอดจนกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่างๆ ในประเทศไทย รวมทั้งระบบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการของต่างประเทศ นำมาศึกษาเปรียบเทียบกับระบบวินัย กระบวนการดำเนินการทางวินัย และกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในประเทศไทยแล้ว เห็นว่า ระบบการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองตามที่ได้ศึกษามา และไม่เอื้อต่อการเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเต็มที่และเพียงพอ ในหลายเรื่องหลายประเด็น ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบการอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา เนื่องจาก องค์ประกอบของ คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวประกอบด้วยข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอยู่เป็นส่วนใหญ่ และเกินกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดในคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสีย และไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการในคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา กรณีของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่เป็นกลางอีกด้วย

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นทั้งองค์กรใช้ดุลพินิจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและในขณะเดียวกัน ก็กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่ตนเองใช้ดุลพินิจพิจารณาและมีมติแล้วนั้นด้วย ย่อมเป็นการขัดต่อหลักความเป็นกลางในการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองประเภทหนึ่ง

(3) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของหน่วยงานเลขานุการขององค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เลขานุการขององค์กรควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ควรจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ แต่โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ปัจจุบันมีฐานะเป็นเพียงส่วนราชการในระดับสำนักที่อยู่ภายใต้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น โดยมีเลขาธิการ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีเป็นผู้บริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน แต่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มิได้มีฐานะเป็นส่วนราชการในระดับกรมตามโครงสร้างแบ่งส่วนราชการในกระทรวงศึกษาแต่อย่างใด และมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลในตัวเอง ทำให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประสบปัญหาการขาดอิสระในการบริหารจัดการงานในภารกิจเป็นอย่างมาก และมีระบบโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานเลขานุการขององค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นสมควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ฯลฯ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองในเรื่องอำนาจการดำเนินการทางวินัย องค์กรบริหารงานบุคคล และองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นมาเป็นการ

เฉพาะกรณี แยกเป็นอิสระต่างหากจากองค์กรบริหารงานบุคคล คือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา โดยองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยที่จะจัดตั้งขึ้นดังกล่าวนั้นต้องมีความเป็นอิสระจากอำนาจบริหาร โดยอาจเรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา” เป็นการเฉพาะกรณี ตามแนวทางที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในบทก่อน

(2) เพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นมาอีกหมวดหนึ่ง ประกอบด้วยบทบัญญัติต่างๆ เช่น บทบัญญัติว่าด้วยองค์ประกอบของคณะกรรมการ การสรรหาหรือการคัดเลือกกรรมการ อำนาจหน้าที่การประชุม กำหนดหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เลขานุการ เป็นต้น และกำหนดให้สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นหน่วยงานทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นนั้น และกำหนดให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นเลขานุการในองค์กรดังกล่าวด้วย

(3) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้สำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีเลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบริหารราชการของสำนักงาน ก.ค.ศ. มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

นอกจากนี้ ยังเห็นสมควรให้มีแก้ไขปรับปรุงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายแม่บทที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นด้วย สมควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ยกเลิกกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 และดำเนินการออกกฎว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฉบับใหม่ โดยให้เป็นกฎของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นใหม่

2. ยกเลิกกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 และดำเนินการออกกฎว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาร้องทุกข์สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฉบับใหม่ โดยให้เป็นกฎของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นใหม่

3. แก้วไขเพิ่มเติม กฏ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2549 ให้สอดคล้องกับหลักการที่แก้วไข

4. แก้วไขเพิ่มเติม ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548 ให้สอดคล้องกับหลักการที่แก้วไข

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2546). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กิจบดี ก้องเบญจภูษ. (2553). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- _____. (2555). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ณรงค์เดช สุระโหมยิต. (2553). *การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. (2524). *ทฤษฎีการเมืองและสังคม*. กรุงเทพฯ: แดกดวง
- ธานี วรภัทร์. (2554). *หลักการพื้นฐานในการทำวิทยานิพนธ์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ธีรนนต์ ไกรนิธิสม. (2554). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.ค.ศ.
- ธีระ สิงห์พันธ์. (2555). *ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). *กฎหมายมหาชน 2*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ประยูร กาญจนกุล. (2523). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผจญ คงเมือง. (2550). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2554). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2552). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- ฤทัย หงส์สิริ. (2541). *กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
- วงจันทร์ ชีวชาดาวิรุจน์. (2553). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.ค.ศ.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2551). *ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 15) แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- หยุด แสงอุทัย. (2552). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนันต์ จินดารัตน์. (2540). *คู่มือการอุทธรณ์และการร้องทุกข์สำหรับข้าราชการครู*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู.

บทความ

- จรัส ภักดีธนากุล. (2533). “การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองในอังกฤษ.” *คูลพาห*, 37(1).
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2537). “ความเป็นมาของระบบศาลเดี่ยวในอังกฤษและระบบศาลคู่ในฝรั่งเศส.” *คูลพาห*, 41(3).
- ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์. (2555). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส. *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครองภาควิธีบัญญัติ*.
- ฤทัย หงส์สิริ. (2539). “นิติกรรมทางปกครอง : ความหมายและขอบเขต”. *คูลพาห*, 43(2).
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2531). การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ. *รวมบทความ 60 ปี คร.ปรีดี เกษมทรัพย์*.
- วิชัย วิวิตเสวี. (2533). โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตามแนวคิดของระบบแองโกลอเมริกัน. *คูลพาห*, 37(4).
- วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. (2537). บทคัดย่อเรื่องการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายบริหารในประเทศฝรั่งเศส ของ มารี วูห์ลิ่ง.” *คูลพาห*, 41(3).
- _____. (2537). บทคัดย่อเรื่องการตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาลในระบบกฎหมายญี่ปุ่น ของ ยูชิโอะ ยามาซากิ”. *คูลพาห*, 41(5).
- สรรเสริญ ไกรจิตติ. (2537). ระบบศาลปกครองเปรียบเทียบทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย. *คูลพาห*, 14(3).

สุรพันธ์ อรรถนารถ. (2538). “ความยุติธรรมตามธรรมชาติกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.” *คูลพาท*, 42(4).

อมร จันทรสมนุญ. (2525). *บทบรรณาธิการ. วารสารกฎหมายปกครอง*, เล่ม 1 ตอน 1.

อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. (2540). *กลไกในการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศที่ไม่มีศาลปกครอง. คูลพาท*, 44(1).

วิทยานิพนธ์

กำพล วันทา. (2542). *อำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

นันทพล เพชรากุล. (2556). *บทบาทและสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของข้าราชการ พ.ศ. 2540 (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

พสธร พันธุสุวรรณ. (2556). *ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อควบคุมองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีเทศบาล. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

สมเกียรติ ศรีศิลป์. (2543). *ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ข้าราชการครู (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

งานวิจัย

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. (2553). *รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่ม 1*, กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2545). *การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1*, รายงานการวิจัย สำนักงาน ก.พ., กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัย และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2552). *การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา*. สำนักงาน ก.ค.ศ., กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัย และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสารอื่นๆ

- สำนักงาน ก.ค. (2534). ก.ค. : อดีต ปัจจุบัน อนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.ค.
กระทรวงศึกษาธิการ
- สำนักงาน ก.ค. (2534). บทบาทของ ก.ค. ในทศวรรษหน้า. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.ค.
กระทรวงศึกษาธิการ
- สำนักงาน ก.ค. (2543). แนวการพิจารณาโทษข้าราชการครูกระทำผิดวินัย. กรุงเทพฯ:
สำนักงาน ก.ค. กระทรวงศึกษาธิการ
- สำนักงาน ก.ค.ศ. (2555). คู่มือการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และแนววินิจฉัยของ อ.ก.ศ.วิสามัญ
เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวง
ศึกษาธิการ.
- สำนักงาน ก.ค.ศ. (2554). รวมกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ
ครูและบุคลากรทางการศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงาน ก.พ. (2553). ก.พ.ค. ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- สำนักงาน ก.พ. (2553). คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. 2551. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546.
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546.
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานข้าราชการพลเรือน สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2545.
- กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549.
- กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2549.

กฏ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550.

กฏ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550.

กฏ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาร้องทุกข์ พ.ศ. 2551.

ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครู
และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2551.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักความเสมอภาค*. สืบค้นเมื่อ 22 พฤศจิกายน 2556, จาก

<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=657>

จิรนิติ หะวานนท์. *วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา*.

สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2556, จาก ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม.

<http://www.library.coj.go.th>.

นภคล เสงเจริญ. *องค์กรอิสระ: ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ*.

สืบค้นเมื่อ 9 กันยายน 2556, จาก www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=895

ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์. *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส*. สืบค้นเมื่อ 18

สิงหาคม 2556, จาก ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม

<http://www.library.coj.go.th>.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. *การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง*. สืบค้นเมื่อ 9

กันยายน 2556, จาก <http://www.archanpoo.net>

สำนักงาน ก.พ. *คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม*. สืบค้นเมื่อ 28 กันยายน 2556, จาก

<http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/>

สำนักงาน ก.พ. *โครงสร้างสำนักงาน ก.พ.* สืบค้นเมื่อ 28 กันยายน 2556, จาก

<http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/>

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

A.V. Dicey. (1959). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. (1885).

London: Macmillan.

Jean-François LACHAUME, La Fonction Publique 2 édition, and Jean-Marie AUBY et Jean-

Bernard AUBY. *Droit de la Fonction Publique*.

L. L. Fuller. (1969). *The Morality of law, Revised Edition*. New Haven: Yale University Press.

Lauterpacht, H. (1986). *International Law and Human Rights*. U.S.A.

Rivero, Jean. (1973). *Libertes Publiques*. Paris: P.U.F.

Th. Fleiner / L. Basta Fleiner, (2004). *Allgemeine Staatslehre*, Berlin Heidelberg : Springer.

ภาคผนวก

พระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
พ.ศ. ๒๕๔๗

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗
เป็นปีที่ ๕๕ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ
ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการ
ศึกษา

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอม
ของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗”

มาตรา ๒¹ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจา
นุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

(๒) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

(๓) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๘

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและ
แต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณ
ที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม
หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๑/ตอนพิเศษ ๗๕ ก/หน้า ๒๒/๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗.

“ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

“คณาจารย์” หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษารวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา

“วิชาชีพ” หมายความว่า วิชาชีพครู วิชาชีพบริหารการศึกษา และวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น

“เขตพื้นที่การศึกษา” หมายความว่า เขตพื้นที่การศึกษาตามประกาศกระทรวง

“หน่วยงานการศึกษา” หมายความว่า

(๑) สถานศึกษา

(๒) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(๓) สำนักงานการศึกษานอกโรงเรียน

(๔) แหล่งการเรียนรู้ตามประกาศของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(๕) หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการหรือตามประกาศกระทรวง หรือหน่วยงานที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การศึกษาพิเศษ ศูนย์การศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย วิทยาลัยชุมชน สถาบัน หรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและตามประกาศกระทรวง

“ส่วนราชการ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นกรมหรือเทียบเท่ากรม

“หัวหน้าส่วนราชการ” หมายความว่า ปลัดกระทรวง เลขาธิการ อธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า

กระทรวง” หมายความว่า กระทรวงศึกษาธิการ

“รัฐมนตรีเจ้าสังกัด” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงในกระทรวงที่มีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอยู่ในสังกัด

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ บรรดาคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ที่มีอยู่ในกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ และ ข้อบังคับอื่นใด ให้หมายความรวมถึงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วย เว้นแต่จะได้มี กฎหมาย ประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับอื่นใดที่บัญญัติไว้สำหรับข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาโดยเฉพาะ

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณี ที่มีปัญหาขัดแย้งหรือการที่จะต้องตีความในปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการครู ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และข้าราชการพลเรือนในสังกัดกระทรวงซึ่งตามพระราชบัญญัติ นี้กำหนดให้เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยกเว้นข้าราชการครูและข้าราชการ พลเรือนสามัญในสังกัดสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล มหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน และเป็นกรณีที่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาหรือองค์กรใดเป็นผู้กำหนดหรือวินิจฉัยชี้ขาด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดหรือวินิจฉัยชี้ขาด

หมวด ๑

คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษาคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.” ประกอบด้วย

- (๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ
- (๒) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธานกรรมการ
- (๓)^๒ กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนแปดคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการ คณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการ ก.ค.ศ. และ เลขาธิการคุรุสภา

^๒ มาตรา ๗ (๓) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.

(๔)³ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงทางด้านการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย ด้านการบริหารจัดการภาครัฐ ด้านการบริหารองค์กร ด้านการศึกษาพิเศษ ด้านการบริหารธุรกิจ หรือด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการผลิตและพัฒนาครู และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือด้านการบริหารจัดการความรู้หรือด้านการวิจัยและประเมินผล ด้านละหนึ่งคน

(๕)⁴ กรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จำนวนสิบสองคน ประกอบด้วย ผู้แทนผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษาฝ่ายละหนึ่งคน ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานการศึกษาตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขต พื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษาฝ่ายละหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการครู จำนวนห้าคน ซึ่งเลือกจากข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขต พื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจำนวนสามคน ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาจำนวนหนึ่งคน และข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา หรือสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมจำนวนหนึ่งคนและผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่น สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และมัธยมศึกษาฝ่ายละหนึ่งคน

หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) และกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตาม (๕) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

เลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นเลขานุการและให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน

มาตรา ๘ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

³ มาตรา ๑ (๔) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.

⁴ มาตรา ๑ (๕) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓.

- (๓) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (๔) ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (๕) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ ที่ปรึกษา หรือผู้มีตำแหน่งบริหารในพรรคการเมือง
- (๖) เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับในเรื่องความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม และไม่เคยมีประวัติ

เสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบอาชีพ

มาตรา ๕ กรรมการผู้แทนผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และไม่เคยถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบ วิชาชีพมาก่อน

(๒) เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับในเรื่องความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม และไม่เคยมีประวัติ เสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบอาชีพ

มาตรา ๑๐ กรรมการผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษาที่เรียกชื่อ อย่างอื่นในหน่วยงานการศึกษา ตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และไม่เคยถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบ วิชาชีพมาก่อน

(๒) มีประสบการณ์ด้านการบริหารในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารสถาน ศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานการศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี

(๓) เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับในเรื่องความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม และไม่เคยมีประวัติ เสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบอาชีพ

มาตรา ๑๑ กรรมการผู้แทนข้าราชการครูต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และไม่เคยถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบ วิชาชีพมาก่อน

(๒) มีประสบการณ์ด้านปฏิบัติการสอนในวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าครูชำนาญการหรือ เทียบเท่าหรือมีประสบการณ์การสอนเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าปี

(๓) เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับในเรื่องความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม และไม่เคยมีประวัติ เสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบอาชีพ

มาตรา ๑๒ กรรมการผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่นต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี

(๒) มีประสบการณ์ด้านสนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงาน เกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่น ในหน่วยงานการศึกษา เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าปี

(๓) เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับในเรื่องความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม และไม่เคยมีประวัติ เลื่อมเสียด้านจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบอาชีพ

มาตรา ๑๓ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งใหม่ได้อีก แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระมิได้

ถ้ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่างลงให้ดำเนินการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างภายในหกสิบวัน ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ วรรคสอง เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้นั้นเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่ดำเนินการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งกรรมการแทนก็ได้ และให้กรรมการซึ่งแทนกรรมการในตำแหน่งที่ว่างลงมีวาระอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังมิได้ดำเนินการให้มีกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างลงตามวรรคสอง และยังมีกรรมการที่เหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวรรคหนึ่ง หากยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และเลือกตั้งกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

มาตรา ๑๔ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการ

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออก

มาตรา ๑๕ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการ

(๓) พ้นจากการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๔) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๕ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๑๒

(๕) ถูกถอดถอนโดยรัฐมนตรีตามมติของ ก.ค.ศ. ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด เมื่อปรากฏว่ามีความประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ต่อไป ในทางทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีเจตนากระทำการโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ยุติธรรม หรือใช้อำนาจหน้าที่ที่ขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ ก่อนมีการถอดถอนให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นสอบสวน

(๖)^๕ มิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือเป็นผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ผู้สอน ในหน่วยงานการศึกษา หรือบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามที่ตนได้รับเลือก

มาตรา ๑๖ การประชุม ก.ค.ศ. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการทำหน้าที่แทน ถ้าไม่มีรองประธานกรรมการหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

ในการประชุมถ้ามีการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับตัวกรรมการผู้ใดโดยเฉพาะ หรือเมื่อมีกรณีเข้าข่ายที่กฎหมายกำหนดว่ากรรมการผู้นั้นมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

^๕ มาตรา ๑๕ (๖) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.

มาตรา ๑๗ ก.ค.ศ. มีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ” เพื่อทำการใดๆ แทน ก.ค.ศ. หรือทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการอื่นที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ได้

ในกรณีที่ตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ให้ตั้งจากกรรมการ ก.ค.ศ. ที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างน้อยสองคน และกรรมการ ก.ค.ศ. ที่เป็นผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด และให้นำมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๘^๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๗ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะเป็นกรรมการใน ก.ค.ศ. อนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรืออนุกรรมการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ในขณะเดียวกันมิได้ เว้นแต่การเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการโดยตำแหน่ง

มาตรา ๑๙ ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการผลิตและการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) กำหนดนโยบาย วางแผน และกำหนดเกณฑ์อัตรากำลังของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งให้ความเห็นชอบจำนวนและอัตราตำแหน่งของหน่วยงานการศึกษา

(๓) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในกรณีที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมาก หรือการจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกี่ยวกับสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยังไม่เหมาะสมเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกี่ยวกับสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสม

(๔) ออกกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎ ก.ค.ศ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(๕) พิจารณาวินิจฉัยตีความปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้วให้หน่วยงานการศึกษาปฏิบัติตามนั้น

(๖) พัฒนาหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

^๖ มาตรา ๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.

(๙) กำหนดวิธีการและเงื่อนไขการจ้างเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษา รวมทั้งกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน

(๑๐) ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ และการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๑๑) ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่บุคลากรอื่นแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๑๒) พิจารณาตั้ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และคณะอนุกรรมการอื่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

(๑๓) ส่งเสริม สนับสนุน ประสานงาน ให้คำปรึกษา แนะนำและชี้แจงด้านการบริหารงานบุคคลแก่หน่วยงานการศึกษา

(๑๔) กำหนดมาตรฐาน พิจารณา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑๕) กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล ตรวจสอบและปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยงานการศึกษาให้ผู้แทนของ หน่วยงานการศึกษา ข้าราชการ หรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกกระเปียบข้อบังคับ รวมทั้งให้ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา ข้าราชการหรือบุคคลใดรายงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปยัง ก.ค.ศ.

(๑๖)⁷ ในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติการ โดยไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม หรือปฏิบัติการ โดยขัดหรือแย้งกับกฎหมาย กฏ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ส่วนราชการหน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติตามนั้น

⁷ มาตรา ๑๕ (๑๖) แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.

(๑๕) พิจารณารับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือคุณวุฒิ
อย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และ
การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่ควรได้รับ

(๑๖) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในเรื่องการปฏิบัติการต่างๆ ตามที่กำหนดใน
พระราชบัญญัตินี้

(๑๗) พิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติและแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวัน เดือน ปี
เกิด และควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๑๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่น

มาตรา ๒๐ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียก
โดยย่อว่า “สำนักงาน ก.ค.ศ.” โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการ
ศึกษา เรียกโดยย่อว่า “เลขาธิการ ก.ค.ศ.” ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและ
บริหารราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

สำนักงาน ก.ค.ศ. มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ค.ศ.

(๒) วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษาและการจัดระบบบริหารราชการในหน่วยงานการศึกษา

(๓) ศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับมาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลของ
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๔) พัฒนาระบบข้อมูล และจัดทำแผนกำลังคนสำหรับข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษา

(๕) ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะนโยบาย ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนา
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๖) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และบริหารเงินทุน ตลอดจนสวัสดิการข้าราชการครูและ
บุคลากรทางการศึกษา

(๗) กำกับ ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ของหน่วยงาน
การศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา

(๘) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษาเสนอ ก.ค.ศ.

(๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่ ก.ค.ศ.
มอบหมาย

มาตรา ๒๑ ให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา เรียกว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา” และคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เรียกว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา” สำหรับแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี ซึ่งประกอบด้วย

(๑) ประธานอนุกรรมการซึ่งอนุกรรมการเลือกกันเองจากผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๓) ในกรณีนี้ให้ถือว่าอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๓) มีจำนวนเท่าที่มีอยู่

(๒) อนุกรรมการ โดยตำแหน่งจำนวนสองคน ได้แก่ ผู้แทน ก.ค.ศ. และผู้แทนครูสภา ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย หรือด้านการเงินการคลัง

(๓) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ หรือประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย และด้านการเงินการคลัง ด้านละหนึ่งคน

(๔) อนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหรือเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา แล้วแต่กรณี จำนวนสามคน ประกอบด้วย ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการครูจำนวนหนึ่งคน และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่นจำนวนหนึ่งคน^๘

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

อนุกรรมการตาม (๒) ซึ่งเป็นผู้แทน ก.ค.ศ. และอนุกรรมการตาม (๓) ต้องไม่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่วนอนุกรรมการตาม (๒) ซึ่งเป็นผู้แทนครูสภาต้องเป็นสมาชิกครูสภาและเป็นผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ อนุกรรมการตาม (๒) และ (๓) ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ ที่ปรึกษา หรือผู้มีตำแหน่งบริหารในพรรคการเมือง

คุณสมบัติอื่น หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของอนุกรรมการตาม (๒) (๓) และ (๔) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

^๘ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓.

มาตรา ๒๒^๙ การประชุมของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้นำความในมาตรา ๑๖ มาใช้ บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๓ ให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณากำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งการกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่งและเกลี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับนโยบาย การบริหารงานบุคคล ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

(๒) พิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(๓) ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(๔) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๕) ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ การปกป้องคุ้มครองระบบคุณธรรม การจัดสวัสดิการ และการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา

(๖) กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(๗) จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(๘) จัดทำรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาเพื่อเสนอ ก.ค.ศ.

(๙) พิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษา

(๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

^๙ มาตรา ๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.

มาตรา ๒๔ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บริหารราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบในการปฏิบัติงานราชการที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาและตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามอบหมาย

(๒) เสนอแนะการบรรจุและแต่งตั้ง และการบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่นที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

(๓) พิจารณาเสนอความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(๔) จัดทำแผนและส่งเสริมการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(๕) จัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(๖) จัดทำมาตรฐานคุณภาพงาน กำหนดภาระงานขั้นต่ำ และเกณฑ์การประเมินผลงานสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(๗) ประเมินคุณภาพการบริหารงานบุคคลและจัดทำรายงานการบริหารงานบุคคลเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเพื่อเสนอ ก.ค.ศ. ต่อไป

(๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

มาตรา ๒๕ ในส่วนราชการอื่นนอกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการนั้น ทั้งนี้ การตั้ง การพ้นจากตำแหน่งและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

บรรดาบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่นที่อ้างถึง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาให้หมายถึง อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งตามวรรคหนึ่งด้วย เว้นแต่ ก.ค.ศ. จะกำหนดเป็นอย่างอื่น

ให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับกับหน่วยงานการศึกษาอื่นใดที่จำเป็นต้องมี อ.ก.ค.ศ. ของหน่วยงานการศึกษานั้น โดยเฉพาะด้วย

ในกรณีที่ส่วนราชการตามวรรคหนึ่งมิใช่ส่วนราชการในกระทรวง ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการนั้น

มาตรา ๒๖ ให้คณะกรรมการสถานศึกษา มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา ดังต่อไปนี้

(๑) กำกับ ดูแลการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษากำหนด

(๒) เสนอความต้องการจำนวนและอัตราตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาเพื่อเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา

(๓) ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาต่อผู้บริหารสถานศึกษา

(๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามอบหมาย

ให้นำความในมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการสถานศึกษา โดยอนุโลม

มาตรา ๒๗ ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา และมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุม ดูแลให้การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษากำหนด

(๒) พิจารณาเสนอความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา

(๓) ส่งเสริม สนับสนุนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

(๔) จัดทำมาตรฐาน ภาระงานสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา

(๕) ประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่นหรือตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหรือคณะกรรมการสถานศึกษามอบหมาย

มาตรา ๒๘ ให้ผู้บริหารหน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดเป็นผู้บังคับบัญชาและบริหารหน่วยงาน และให้นำมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวโดยอนุโลม

หมวด ๒

บททั่วไป

มาตรา ๒๙ การดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยยึดถือระบบคุณธรรม ความเสมอภาคระหว่างบุคคล และหลักการได้รับการปฏิบัติและการคุ้มครองสิทธิอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันในเรื่องอื่นๆ จะกระทำมิได้

มาตรา ๓๐ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์
- (๓) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- (๔) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (๕) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.
- (๖) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการ ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น หรือถูกสั่งพัก หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายของคุรุวิชาชีพนั้นๆ
- (๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (๘) ไม่เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(๘) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(๑๐) ไม่เป็นผู้เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๑๑) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(๑๒) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกเพราะกระทำผิดวินัยตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น

(๑๓) ไม่เป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการหรือเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๓๑ อัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

อัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งสำหรับบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา ๓๘ ก. (๒) ให้นำบัญชีอัตราเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งไม่ถือเป็นเงินเดือน

มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการออมทรัพย์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะรัฐมนตรีอาจวางระเบียบและวิธีการให้กระทรวงการคลังหักเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นเงินสะสมก็ได้ โดยคิดดอกเบี้ยเงินสะสมนั้นให้อัตราไม่ต่ำกว่าดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารพาณิชย์

เงินสะสมและดอกเบี้ยนี้จะจ่ายคืนหรือให้กู้ยืมเพื่อดำเนินการตามโครงการสวัสดิการสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามระเบียบที่กระทรวงกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๓๓ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอาจได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตามระเบียบที่ ก.ค.ศ. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๓๔ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อาจได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๓๕ วันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดในกรณี ก.ค.ศ. ยังมิได้กำหนด ให้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวที่ใช้กับข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๖ เครื่องแบบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและระเบียบการแต่งเครื่องแบบให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๓๗ บำเหน็จบำนาญข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

หมวด ๓

การกำหนดตำแหน่ง

วิทยฐานะ และการให้ได้รับเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง

มาตรา ๓๘ ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามี ๓ ประเภท ดังนี้

ก. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ครูผู้ช่วย

(๒) ครู

(๓) อาจารย์

(๔) ผู้ช่วยศาสตราจารย์

(๕) รองศาสตราจารย์

(๖) ศาสตราจารย์

ตำแหน่งใน (๑) และ (๒) จะมีในหน่วยงานการศึกษาใดก็ได้ ส่วนตำแหน่งใน (๓)

ถึง (๖) ให้มีในหน่วยงานการศึกษาที่สอนระดับปริญญา

ข.¹⁰ ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

(๑) รองผู้อำนวยการสถานศึกษา

(๒) ผู้อำนวยการสถานศึกษา

(๓) รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(๔) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(๕) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ตำแหน่งผู้บริหารใน (๑) และ (๒) ให้มีในสถานศึกษาและหน่วยงานการศึกษาตาม

ประกาศกระทรวง ตำแหน่งผู้บริหารใน (๓) และ (๔) ให้มีในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

¹⁰ มาตรา ๓๘ ข แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.

ตำแหน่งผู้บริหารในหน่วยงานการศึกษาที่สอนระดับปริญญา การกำหนดระดับตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ ก.ค.ศ. จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ก. ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น มีดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษานิเทศก์

(๒) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด หรือตำแหน่งของข้าราชการที่ ก.ค.ศ. นำมาใช้กำหนดให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดระดับตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตาม ก. (๒) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๕ ให้ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังต่อไปนี้ เป็นตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ ได้แก่

ก. ตำแหน่งครู มีวิทยฐานะ ดังต่อไปนี้

(๑) ครูชำนาญการ

(๒) ครูชำนาญการพิเศษ

(๓) ครูเชี่ยวชาญ

(๔) ครูเชี่ยวชาญพิเศษ

ข. ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา มีวิทยฐานะ ดังต่อไปนี้

(๑) รองผู้อำนวยการชำนาญการ

(๒) รองผู้อำนวยการชำนาญการพิเศษ

(๓) รองผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ

(๔) ผู้อำนวยการชำนาญการ

(๕) ผู้อำนวยการชำนาญการพิเศษ

(๖) ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ

(๗) ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญพิเศษ

ค. ตำแหน่งผู้บริหารการศึกษา มีวิทยฐานะ ดังต่อไปนี้

(๑) รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชำนาญการพิเศษ

(๒) รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ

(๓) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ

(๕) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญพิเศษ
ง. ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ มีวิทยฐานะ ดังต่อไปนี้

- (๑) ศึกษานิเทศก์ชำนาญการ
- (๒) ศึกษานิเทศก์ชำนาญการพิเศษ
- (๓) ศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญ
- (๔) ศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญพิเศษ

จ. ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดให้มีวิทยฐานะ

มาตรา ๔๐¹¹ ให้ตำแหน่งคณาจารย์ดังต่อไปนี้ เป็นตำแหน่งทางวิชาการ

- (ก) อาจารย์
- (ข) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- (ค) รองศาสตราจารย์
- (ง) ศาสตราจารย์

การกำหนดระดับตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับ โดยอนุโลม

มาตรา ๔๑ ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะมีในหน่วยงานการศึกษาใดจำนวนเท่าใด และต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไร ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๔๒ ให้ ก.ค.ศ. จัดทำมาตรฐานตำแหน่ง มาตรฐานวิทยฐานะและมาตรฐานตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้เป็นบรรทัดฐานทุกตำแหน่งทุกวิทยฐานะเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงมาตรฐานวิชาชีพ คุณวุฒิการศึกษา การอบรม ประสบการณ์ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน คุณภาพการปฏิบัติงาน หรือผลงานที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่

ในการจัดทำมาตรฐานตำแหน่งทุกตำแหน่ง ให้จำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงาน และจัดตำแหน่งในประเภทและสายงานที่มีลักษณะงานอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันให้อยู่ในตำแหน่งประเภทหรือสายงานเดียวกัน หรือโดยประมาณเป็นกลุ่มเดียวกัน โดยแสดงชื่อตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง ลักษณะงานที่ปฏิบัติ และคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้น

¹¹ มาตรา ๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.

มาตรา ๔๓ ให้ ก.ค.ศ. หรือผู้ที่ ก.ค.ศ. มอบหมายตรวจสอบการกำหนดตำแหน่งและการใช้ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสม ในกรณีที่ลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณงาน คุณภาพงานของตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดำแหน่งใด ที่ ก.ค.ศ. กำหนดเปลี่ยนแปลงไป ให้ ก.ค.ศ. หรือผู้ที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย พิจารณาปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งนั้นใหม่ให้เหมาะสมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๔๔ ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ผู้ใดจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด วิทยฐานะใด จะได้รับเงินเดือนอย่างไร ตามมาตรา ๓๑ ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด โดยให้ได้รับเงินเดือนในขั้นต่ำของอันดับ ในกรณีที่จะให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าหรือต่ำกว่าขั้นต่ำหรือสูงกว่าขั้นสูงของอันดับ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

หมวด ๔

การบรรจุและการแต่งตั้ง

มาตรา ๔๕ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ให้บรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้สำหรับตำแหน่งนั้น โดยบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับสำหรับการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการตามมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗

มาตรา ๔๖ ผู้สมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดำแหน่งใด ต้องมีคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา ๓๐ และต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรฐานตำแหน่งนั้นตามมาตรา ๔๒

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๓๐ (๔) และ (๘) ให้มีสิทธิสมัครสอบแข่งขันได้ แต่จะมีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตามที่สอบแข่งขันได้ก็ต่อเมื่อพ้นจากตำแหน่งนั้นแล้ว

มาตรา ๔๗ ให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุ และแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ในกรณีที่หน่วยงานการศึกษาใดมีความพร้อมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด ให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามอบให้หน่วยงานการศึกษานั้นเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน

หลักสูตร วิธีการสอบแข่งขัน และวิธีดำเนินการที่เกี่ยวกับการสอบแข่งขัน ตลอดจนเกณฑ์ตัดสินการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ การนำรายชื่อผู้สอบแข่งขันได้ในบัญชีหนึ่งไปขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ในบัญชีอื่น และการยกเลิกบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๔๘ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหรือหน่วยงานการศึกษาอาจรับสมัครสอบแข่งขันเฉพาะบุคคลที่มีคุณสมบัติพิเศษในสาขาวิชาใดได้ ทั้งนี้ ผู้สมัครสอบแข่งขันต้องมีคุณสมบัติพิเศษในสาขาวิชานั้นๆ ตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๔๙ ผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ หากภายหลังปรากฏว่าผู้นั้นขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือขาดคุณสมบัติตามมาตรฐานตำแหน่งตามมาตรา ๔๒ หรือขาดคุณสมบัติพิเศษตามมาตรา ๔๘ อยู่ก่อนก็ดี หรือมีกรณีต้องหาอยู่ก่อนและภายหลังปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเนื่องจากกรณีต้องหานั้นก็ดี ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการโดยพลัน แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการก่อนมีคำสั่งให้ออกจากการนั้น และถ้าการเข้ารับราชการเป็นไปโดยสุจริตแล้ว ให้ถือว่าเป็นการสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

มาตรา ๕๐ ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือมีเหตุพิเศษที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาไม่สามารถดำเนินการสอบแข่งขันได้ หรือการสอบแข่งขันอาจทำให้ไม่ได้บุคคลต้องตามประสงค์ของทางราชการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาอาจคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยวิธีอื่นได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๕๑ หน่วยงานการศึกษาใดมีเหตุผลและความจำเป็นอย่างยิงเพื่อประโยชน์แก่ราชการที่จะต้องบรรจุและแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีความรู้ ความสามารถ มีความชำนาญหรือเชี่ยวชาญระดับสูงเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้หน่วยงานการศึกษาดำเนินการขอความเห็นชอบจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาก่อน แล้วให้ขออนุมัติจาก ก.ค.ศ. เมื่อ

ก.ค.ศ. ได้พิจารณาอนุมัติให้ส่งบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งใด วิทยฐานะใด และกำหนดเงินเดือนที่จะให้ได้รับแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ ส่งบรรจุและแต่งตั้งได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๕๒ นอกจากการบรรจุและแต่งตั้งเพื่อให้บุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้ว ก.ค.ศ. อาจกำหนดให้ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาบางตำแหน่งเป็นสัญญาจ้างปฏิบัติงานรายปีหรือโดยมีกำหนดเวลาตามระเบียบที่ ก.ค.ศ. กำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง หรือเป็นพนักงานราชการ โดยไม่ต้องเป็นข้าราชการก็ได้

ในกรณีที่ผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งเป็นบุคคลภายนอก และ ก.ค.ศ. กำหนดให้มีสถานภาพเป็นข้าราชการ ให้ผู้นั้นมีสิทธิหน้าที่และได้รับสิทธิประโยชน์อื่นๆ เช่นเดียวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ในระหว่างสัญญาจ้าง เว้นแต่สัญญาจ้างนั้นจะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือกำหนดยกเว้นเป็นกรณีเฉพาะไว้

ให้นำบทบัญญัติในเรื่องคุณสมบัติทั่วไป คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง การสรรหาและการบรรจุและแต่งตั้งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามาใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งตามเงื่อนไขในวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง โดยอนุโลม ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ค.ศ.

มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๔ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจส่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๑) การบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ เมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.ค.ศ. แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้มีอำนาจส่งบรรจุและให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๒)¹² การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้มีอำนาจส่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติ ก.ค.ศ.

¹² มาตรา ๕๓ (๒) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.

(๓)¹³ การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถานศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา ๓๘ ข. (๕) ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา ๓๘ ค. (๒) ในสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะชำนาญการ ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ และ ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

(๔) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ช่วย ตำแหน่งครู และตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา ๓๘ ค. (๒) ในสถานศึกษา ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

(๕) การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย เว้นแต่ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษให้ดำเนินการตาม (๖) โดยอนุโลม

(๖)¹⁴ การบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งอาจารย์ ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ตำแหน่งรองศาสตราจารย์ และตำแหน่งศาสตราจารย์ ตามมาตรา ๓๘ ก. (๓) ถึง (๖) ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับโดยอนุโลมโดยให้สภาสถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่แทน ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง แล้วแต่กรณี เว้นแต่ ก.ค.ศ. จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามวรรคหนึ่ง (๒) ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคุรุสภา เป็นกรรมการ และเลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นกรรมการและเลขานุการทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการบรรจุและ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามจำนวนเขต พื้นที่การศึกษา

¹³ มาตรา ๕๓ (๓) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.

¹⁴ มาตรา ๕๓ (๖) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือก ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

บรรดาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ที่บัญญัติถึงผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ ให้หมายถึงผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) แล้วแต่กรณี

มาตรา ๕๔ การให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะใด และการเลื่อนเป็นวิทยฐานะใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานวิทยฐานะตามมาตรา ๔๒ ซึ่งผ่านการประเมิน ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความประพฤติด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพ ประสบการณ์ คุณภาพการปฏิบัติงาน ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญ ผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในด้านการเรียน การสอน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๕๕ ให้มีการประเมินตำแหน่งและวิทยฐานะสำหรับตำแหน่งที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเป็นระยะๆ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความรู้ ความสามารถ ความชำนาญการ หรือความเชี่ยวชาญ ในตำแหน่งและวิทยฐานะที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด ให้ดำเนินการตามความเหมาะสม ดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีการพัฒนาข้าราชการผู้นั้นให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล เพื่อให้สามารถผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานได้

(๒) ให้ดำเนินการในมาตรการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา ๓๓ หรือเงินเดือนประจำตำแหน่ง หรือเงินวิทยฐานะ แล้วแต่กรณี

(๓) ในกรณีที่ผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับที่กำหนด ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๐ (๖) การดำเนินการตามวรรคสองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๕๖ ผู้ใดได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๕๐ ให้ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งนั้น แต่ถ้าผู้ใดได้รับการบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งครูผู้ช่วย ให้ผู้นั้นเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้มเป็นเวลาสองปีก่อนแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครู ทั้งนี้ การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการและการเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้ม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด¹⁵

¹⁵ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.

ในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้ม แล้วแต่กรณี ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ พิจารณาเห็นว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมีความประพฤติไม่ดีหรือไม่มีความรู้ หรือไม่มีความเหมาะสม หรือมีผลการประเมินทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้มอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด โดยไม่ควรรับราชการต่อไปก็ให้สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้ ไม่ว่าจะครบกำหนดเวลาทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้มหรือไม่ก็ตาม ถ้าพ้นกำหนดเวลาทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้มดังกล่าวแล้ว และผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ พิจารณาเห็นว่า ควรให้ผู้นั้นรับราชการต่อไป ก็สั่งให้ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหรือวิทยฐานะที่จะได้รับแต่งตั้งต่อไป และให้รายงานหัวหน้าส่วนราชการผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดซึ่งอยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้ม แล้วแต่กรณี ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามมาตรา ๖๖ และต่อมาปรากฏว่าผู้นั้นมีกรณีจะต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการตามวรรคสองหรือตามมาตราอื่น ก็ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ หรือผู้มีอำนาจตามมาตราอื่นนั้นแล้วแต่กรณี มีอำนาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ออกตามมาตรา ๖๖ เป็นให้ออกจากราชการตามวรรคสองหรือมาตราอื่นนั้นได้

ผู้อยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้มในตำแหน่งใดถ้าได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นให้เริ่มทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้มใหม่

ผู้อยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้ม ผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาหรือกระทำความผิดวินัย โดยมีมูลตามที่กล่าวหาว่าได้กระทำความผิดดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยได้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือเมื่อมีกรณีที่บุคคลดังกล่าวจะต้องออกจากราชการตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือตามมาตราอื่น ก็ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ หรือผู้มีอำนาจตามมาตราอื่นนั้น สั่งลงโทษหรือสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการแล้วแต่กรณี

ผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการตามวรรคสองหรือวรรคสาม หรือสั่งให้ออกจากราชการตามมาตราอื่นในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้ม ที่มีใช่เป็นการถูกลงโทษ ปลดออก หรือไล่ออก ให้ถือเสมือนว่าผู้นั้นไม่เคยเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้ม หรือการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับหรือมีสิทธิจะได้รับ

จาก ทางราชการในระหว่างที่ผู้นั้นอยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือ เตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้ม

มาตรา ๕๗ การเปลี่ยนตำแหน่ง การย้ายและการ โอนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้นั้นอาจถูกเปลี่ยนตำแหน่งหรือย้ายตามวรรคหนึ่งได้ เว้นแต่ถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนในกรณีอื่นตามมาตรา ๑๑๕

มาตรา ๕๘ การโอนพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นที่มีใช้พนักงานวิสามัญ และการ โอนข้าราชการอื่นที่มีใช้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ และมีใช้ข้าราชการการเมือง มาบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อาจทำได้หากบุคคลนั้นสมัครใจ โดยให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ ของหน่วยงานการศึกษาที่ประสงค์จะรับโอนทำความตกลงกับผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุของส่วนราชการหรือหน่วยงานสังกัดเดิม แล้วเสนอเรื่องให้ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณี อนุมัติโดยให้คำนึงถึงประโยชน์ที่หน่วยงานการศึกษานั้นจะได้รับเป็นสำคัญ ทั้งนี้ จะบรรจุและแต่งตั้งให้มีตำแหน่งใด วิทยฐานะใด และให้ได้รับเงินเดือนเท่าใด ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด แต่เงินเดือนที่จะให้ได้รับต้องไม่สูงกว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณวุฒิ ความสามารถ ความชำนาญ หรือความเชี่ยวชาญในระดับเดียวกัน เว้นแต่จะเป็นการ โอนตามวรรคสอง

การ โอนพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและข้าราชการอื่น ซึ่งเป็นผู้สอบแข่งขันได้หรือผู้ได้รับคัดเลือกมาให้บรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้ทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

เพื่อ ประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ที่โอนตามมาตรา ๕๑ ในขณะที่เป็นพนักงาน ส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการอื่น เป็นเวลาราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ ก.ค.ศ. จัดทำมาตรฐานการเปรียบเทียบตำแหน่งระหว่างประเภทข้าราชการต่างสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคล เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในตำแหน่งใด วิทยฐานะใด และจะให้ได้รับเงินเดือนเท่าใด ทั้งนี้ เงินเดือนที่จะให้ได้รับ จะต้องไม่สูงกว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณวุฒิ

ความสามารถ ความชำนาญ หรือความเชี่ยวชาญในระดับเดียวกัน เว้นแต่เป็นการโอนตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

มาตรา ๕๕ การ ย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานการ ศึกษาอื่นภายในส่วนราชการหรือภายในเขตพื้นที่การศึกษาหรือต่างเขตพื้นที่ การศึกษาต้องได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ของผู้ประสงค์ ย้ายและผู้รับย้าย แล้วแต่กรณี และให้สถานศึกษาโดยคณะกรรมการสถานศึกษาเสนอความเห็น ประกอบการพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งด้วย และเมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง พิจารณาอนุมัติแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตาม มาตรา ๕๓ สั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้นั้นต่อไป¹⁶

การย้ายผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและรองผู้อำนวยการสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษา ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้สั่งย้ายโดยอนุมัติ ก.ค.ศ.¹⁷

การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อ ไปบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องได้รับอนุมัติจาก ก.ค.ศ. แต่ถ้าเป็นการย้ายไปบรรจุและ แต่งตั้งในตำแหน่งซึ่ง ก.ค.ศ. ยังมิได้กำหนด จะกระทำได้เมื่อ ก.ค.ศ. กำหนดตำแหน่งแล้ว หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๖๐ ภายใต้บังคับตามมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๕ ให้ ก.ค.ศ. ดำเนินการให้มีการ สับเปลี่ยนหน้าที่หรือย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือตำแหน่งที่มีลักษณะบริหารตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด โดยยึดหลักการ ให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งดังกล่าวได้ไม่เกินสี่ปี เว้นแต่มีเหตุผลและความ จำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการจะให้ปฏิบัติหน้าที่ติดต่อกันได้คราวละหนึ่งปีแต่ ต้องไม่เกินหกปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๖๑ การเลื่อนตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีได้กำหนดให้มี วิทยฐานะเพื่อให้ได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น ให้กระทำได้โดยการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก คัดเลือก หรือประเมินด้วยวิธีการอื่น

กรณีใดจะเลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้ ผู้ได้รับคัดเลือก หรือผู้ผ่านการประเมินด้วยวิธีการอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

¹⁶ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.

¹⁷ มาตรา ๕๕ วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.

การสอบแข่งขันให้เป็นไปตามมาตรา ๔๗ ส่วนการสอบคัดเลือกหรือการคัดเลือกให้อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาเป็นผู้ดำเนินการ หลักสูตรและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการสอบคัดเลือก คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือกหรือผู้ซึ่งจะได้รับการคัดเลือก เกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชี การยกเลิกบัญชีผู้สอบได้ วิธีดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือก หลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน การประเมินผลการปฏิบัติงานหรือผลงานทางวิชาการ ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๖๒ การแต่งตั้งบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา ๖๑ สำหรับผู้สอบแข่งขันได้ ให้แต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้

สำหรับผู้สอบคัดเลือกได้หรือผู้ได้รับคัดเลือกให้แต่งตั้งได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงคุณสมบัติด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพ ความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญ คุณภาพของผลงานที่ปฏิบัติและประวัติการรับราชการ

มาตรา ๖๓ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดได้รับการแต่งตั้ง ให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะ โดยไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่ง หรือมาตรฐานวิทยฐานะ หรือไม่ผ่านกระบวนการเลื่อนตำแหน่งหรือกระบวนการเลื่อนวิทยฐานะตามกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด หรือผู้ตั้งตั้งไม่ถูกต้องหรือไม่มีอำนาจสั่ง ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ สั่งให้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน ในกรณีเช่นนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติตามอำนาจ และหน้าที่และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นที่ได้รับไปแล้วหรือมีสิทธิ จะได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะนั้น เว้นแต่ ก.ค.ศ. จะอนุมัติให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะในกรณีนั้นเป็นพิเศษ เฉพาะราย

ผู้ที่ถูกสั่งให้กลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมตามวรรคหนึ่ง ให้ได้รับเงินเดือนที่พึงจะได้รับตามสถานะเดิมถ้าหากว่าผู้นั้นไม่ได้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะ รวมทั้งให้มีสิทธิได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบปีสำหรับตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิม และให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีและไม่เคยมีสถานภาพอย่างใดที่ได้รับเลื่อนตำแหน่ง หรือเลื่อนวิทยฐานะนั้น

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ ไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ ระดับเหนือขึ้นไปมีอำนาจดำเนินการแทนได้

มาตรา ๖๔ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดออกจากราชการไปแล้ว และมีใช่เป็นการออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ถ้าสมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและทางราชการประสงค์จะรับผู้นั้นเข้ารับราชการ ให้

ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ สั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้นั้นเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้มีตำแหน่ง วิทยฐานะ และรับเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๖๕ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใดและให้นับเวลาระหว่างนั้นสำหรับคำนวณบำเหน็จ บำนาญ เหมือนเป็นเวลาราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ถ้าผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ ภายในกำหนดเวลาที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติแต่ไม่เกิน สี่ปีนับแต่วันไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ สั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้นั้นเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้มีตำแหน่ง วิทยฐานะ และรับเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๖๖ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร เมื่อผู้นั้นพ้นจากราชการทหารโดยมิได้กระทำการใด ๆ ในระหว่างรับราชการทหารอันเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงหรือได้ชื่อว่าเป็น ผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและผู้นั้นไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๐ และไม่ได้ถูกสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งตามมาตรา ๑๑๔ วรรคสอง เป็นให้ออกจากราชการตามมาตราอื่น หากประสงค์จะกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน หน่วยงานการศึกษาเดิม ให้ยื่นเรื่องขอกลับเข้ารับราชการภายในกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันพ้นจากราชการทหาร และให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ สั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้นั้นเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้มีตำแหน่ง วิทยฐานะ และรับเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งได้รับบรรจุเข้ารับราชการตามวรรคหนึ่ง ให้มีสิทธิได้นับวันรับราชการก่อนถูกสั่งให้ออกจากราชการ รวมกับวันรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารและวันรับราชการ เมื่อได้รับบรรจุกลับเข้ารับราชการเป็นเวลาราชการติดต่อกันเพื่อประโยชน์ ตามพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เสมือนว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกสั่งให้ออกจากราชการ

มาตรา ๖๗ พนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่พนักงานวิสามัญ หรือไม่ใช่ข้าราชการหรือพนักงานซึ่งออกจากงานในระหว่างทดลองปฏิบัติงานหรือ ข้าราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและไม่ใช่ข้าราชการการเมือง ข้าราชการวิสามัญ หรือข้าราชการซึ่งออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ผู้ใดออกจากงานหรือออกจากราชการไปแล้ว ถ้าสมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและทางราชการประสงค์รับผู้นั้นเข้ารับราชการ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ ที่ประสงค์จะรับเข้ารับราชการเสนอเรื่องไปให้ ก.ค.ศ. หรือผู้ที่ ก.ค.ศ. มอบหมายพิจารณาอนุมัติ ในการนี้ให้ ก.ค.ศ. หรือผู้ที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย พิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ทาง

ราชการจะได้รับ ทั้งนี้ จะบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้มีตำแหน่งใด วิทยฐานะใด และจะให้ได้รับเงินเดือนเท่าใดให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้พิจารณากำหนด แต่จะต้องไม่สูงกว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณวุฒิ ความสามารถและความชำนาญ หรือความเชี่ยวชาญในระดับเดียวกัน

เพื่อ ประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้เข้ารับราชการตามวรรคหนึ่ง ในขณะที่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วน ท้องถิ่นหรือในขณะที่เป็นข้าราชการตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น เป็นเวลาราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ถ้าตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดำแหน่งใดว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปรักษาการในตำแหน่งนั้นได้

ผู้รักษาการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่งให้มีอำนาจและหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ในกรณีที่มีกฎหมายอื่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการตามกฎหมาย หรือมีคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจและหน้าที่อย่างใดก็ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการ หรือมีอำนาจและหน้าที่อย่างนั้นในระหว่างรักษาการในตำแหน่งแล้วแต่กรณี

มาตรา ๖๙ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ก.ค.ศ. อาจเสนอแนะต่อหัวหน้าส่วนราชการ ให้สั่งให้ข้าราชการผู้ใดไปปฏิบัติราชการในหน่วยงานการศึกษาใดเป็นการชั่วคราวได้

สำหรับการสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไปปฏิบัติราชการในหน่วยงานการศึกษาใดเป็นการชั่วคราวในเขตพื้นที่การศึกษา ให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

มาตรา ๗๐ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำส่วนราชการ หรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี เป็นการชั่วคราว โดยให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่เดิมได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

การให้ได้รับเงินเดือน การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

มาตรา ๗๑ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็น หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพ้นจากตำแหน่งหน้าที่และขาดจากอัตราเงินเดือนในตำแหน่งเดิม โดยให้ได้รับเงินเดือนในอัตรากำลังทดแทนที่ ก.ค.ศ. กำหนดได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

การให้พ้นจากตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือน การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

หมวด ๕

การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

มาตรา ๗๒ ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยยึดหลักการปฏิบัติหน้าที่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ ถือว่าผู้นั้นมีความชอบสมควรได้รับบำเหน็จความชอบ ซึ่งอาจเป็นบันทึกคำชมเชย รางวัล เครื่องเชิดชูเกียรติ หรือการเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือการบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๗๓ การเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา โดยการพิจารณาให้ยึดหลักคุณธรรม มีความเที่ยงธรรม เปิดเผย โปร่งใสและพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก และความประพฤติในการรักษาวินัย คุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจมาตรา ๗๔

การเลื่อนขั้นเงินเดือนตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาผลการปฏิบัติงานที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เรียนเป็นหลักตามแนวทางการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

หลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่สั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดให้ผู้บังคับบัญชาแจ้งให้ผู้นั้นทราบพร้อมเหตุผลที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน

การเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเมื่อได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคสามแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ เป็นผู้สั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน

มาตรา ๗๔ ให้ ก.ค.ศ. กำหนดขึ้นเงินเดือนประสิทธิภาพของตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ เพื่อให้ปฏิบัติงานบังเกิดผลดีและมีความก้าวหน้าและได้มาตรฐานงานของทางราชการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๗๕ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีผลงานดีเด่นเป็นที่ประจักษ์ ให้กระทรวงเจ้าสังกัด ส่วนราชการและหน่วยงานการศึกษาดำเนินการยกย่องเชิดชูเกียรติตามควรแก่กรณี

เพื่อ ประโยชน์ในการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ก.ค.ศ. อาจกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ที่มีผลงานหรือผลการ ปฏิบัติงานดีเด่นหรือผู้ที่ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติให้ได้รับเงินวิทยพัฒน์ได้ ตามระเบียบที่ ก.ค.ศ. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา ๗๖ ให้ส่วนราชการและหน่วยงานการศึกษามีหน้าที่จัดสวัสดิการให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามความเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพเพื่อเสริมสร้างแรงจูงใจให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรา ๗๗ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถึงแก่ความตายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ให้จัดสวัสดิการแก่ครอบครัวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

คณะกรรมการอาจพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้นั้นเป็นกรณีพิเศษ เพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญก็ได้

มาตรา ๗๘ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๔๕ หรือมาตรา ๕๐ ก่อนการมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติ ให้ผู้บังคับบัญชาแจ้งภาระงาน มาตรฐานคุณภาพงาน มาตรฐานวิชาชีพ จรรยาบรรณวิชาชีพ เกณฑ์การประเมินผลงาน ระเบียบแบบแผน หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติราชการ บทบาทหน้าที่ของข้าราชการ ในฐานะเป็นพลเมืองที่ดี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๗๙ ให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและมีหน้าที่พัฒนาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้มีความรู้ ทักษะ เจตคติที่ดี คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพที่เหมาะสม ในอันที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความก้าวหน้าแก่ราชการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๘๐ ให้มีการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก่อนแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งและบางวิทยฐานะ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ เจตคติที่ดี คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพที่เหมาะสม ในอันที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเกิด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความก้าวหน้าแก่ราชการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๘๑ ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยการให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติงานวิจัยและพัฒนาตามระเบียบที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือเป็นความต้องการของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาหรือวิชาชีพ หรือคุณวุฒิขาดแคลน ผู้บังคับบัญชาอาจส่งหรืออนุญาตให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือวิจัย โดยอนุมัติ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่ได้รับมอบหมาย โดยให้ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และมีสิทธิได้เลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างลาไปศึกษา ฝึกอบรม หรือวิจัย แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจมาตรา ๘๓ วรรคสาม

หมวด ๖

วินัยและการรักษาวินัย

มาตรา ๘๒ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้าม และข้อปฏิบัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ

มาตรา ๘๓ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องสนับสนุนการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยความบริสุทธิ์ใจและมีหน้าที่วางรากฐานให้เกิดระบอบการปกครองเช่นว่า นั้น

มาตรา ๘๔ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เสมอภาค และเที่ยงธรรม มีความวิริยะ อุตสาหะ ขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่ รักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างเคร่งครัด

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่สมควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา ๘๕ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล โดยถือประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน และไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล ประมาทเลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา ๘๖ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงแต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะเสนอความเห็นเป็นหนังสือภายในเจ็ดวัน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้และเมื่อเสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันเป็นหนังสือให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม

การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา ๘๗ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องตรงต่อเวลา อุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการและผู้เรียน จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรมิได้

การละทิ้งหน้าที่หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา ๘๘ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ชุมชน สังคม มีความสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลต่อผู้เรียนและระหว่างข้าราชการด้วยกันหรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เรียนและประชาชนผู้มาติดต่อราชการ

การกลั่นแกล้ง ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงผู้เรียน หรือประชาชนผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา ๘๕ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่กลั่นแกล้ง กล่าวหาหรือร้องเรียนผู้อื่นโดยปราศจากความเป็นจริง

การกระทำตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา ๘๖ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

การกระทำตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกระทำโดยมีความมุ่งหมายจะให้เป็นการซื้อขาย หรือให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นการให้ หรือได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์อื่น เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับการบรรจุและแต่งตั้งโดยมิชอบหรือเสื่อมเสียความเที่ยงธรรม เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา ๘๗ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่คัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นโดยมิชอบ หรือนำเอาผลงานทางวิชาการของผู้อื่น หรือจ้างวาน ใช้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการเพื่อไปใช้ในการเสนอขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนวิทยฐานะหรือการให้ได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น การฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ร่วมดำเนินการคัดลอกหรือลอกเลียนผลงานของผู้อื่นโดยมิชอบ หรือรับจัดทำผลงานทางวิชาการไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ เพื่อให้ผู้อื่นนำผลงานนั้นไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา ๘๘ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

มาตรา ๘๙ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โดยต้องไม่อาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนแสดงการฝักใฝ่ ส่งเสริม เกื้อกูล สนับสนุนบุคคล กลุ่มบุคคล หรือพรรคการเมืองใด

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการทุจริตโดยการซื้อสิทธิหรือขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งอื่นที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตย รวมทั้งจะต้องไม่ให้การส่งเสริม สนับสนุน หรือชักจูงให้ผู้อื่นกระทำการในลักษณะเดียวกัน การดำเนินการที่ฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา ๕๔ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เสพยาเสพติดหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด เล่นการพนันเป็นอาชญา หรือกระทำการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนหรือนักศึกษา ไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา ๕๕ ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา มีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

การเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ให้กระทำโดยการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี การฝึกอบรม การสร้างขวัญและกำลังใจ การจูงใจ หรือการอื่นใดในอันที่จะเสริมสร้างและพัฒนาเจตคติ จิตสำนึก และพฤติกรรมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปในทางที่มีวินัย

การป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยให้กระทำโดยการเอาใจใส่สังเกตการณ์และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัย ในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามควรแก่กรณีได้

เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที

เมื่อ มีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชาริบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที

การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้ดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๗

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕๖ และตามหมวด ๗ หรือมีพฤติกรรมปกป้อง ช่วยเหลือเพื่อมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาถูกลงโทษทางวินัย หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย

มาตรา ๕๖ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย จำต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๗

โทษทางวินัยมี ๕ สถาน คือ

- (๑) ภาคทัณฑ์
- (๒) ตัดเงินเดือน
- (๓) ลดขั้นเงินเดือน
- (๔) ปลดออก
- (๕) ไล่ออก

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าเป็นผู้ลาออกจากราชการ

มาตรา ๕๗ การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบของ ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยานาต โดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และมีเหตุผลอย่างไรในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น

หมวด ๗

การดำเนินการทางวินัย

มาตรา ๕๘ การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า และในการสอบสวนจะต้อง

แจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

การสอบสวนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และต้องมีกรณีอื่นมีมูลว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำความผิดวินัยร่วมกัน และในจำนวนผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ ของผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นสูงกว่าผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ ของผู้ถูกกล่าวหารายอื่น ก็ให้ผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นสูงกว่าดังกล่าวเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด

ในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างหน่วยงานการศึกษาหรือต่างประเทศพื้นที่การศึกษา กระทำความผิดวินัยร่วมกัน ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ ของผู้ถูกกล่าวหาแต่ละรายประสานการดำเนินการร่วมกันในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ในกรณีที่มีปัญหาหรือความเห็นขัดแย้งในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสาม ถ้าในระหว่างผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ ในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกัน ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้นเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ถ้าในระหว่างผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ ต่างเขตพื้นที่การศึกษา ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ในกรณีต่างส่วนราชการให้รัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด รวมทั้งในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ หรือจะทำให้การสอบสวนนั้นเสร็จไปโดยเร็วและยุติธรรมก็ให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นสอบสวนแทนได้

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสองได้

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

ในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนก็ได้

มาตรา ๕๕ เมื่อได้ดำเนินการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๕๔ แล้ว ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัย ให้สั่งยุติเรื่อง ถ้าฟังได้ว่ากระทำความผิดวินัยให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๐๐ และในกรณีที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนผ่อนโทษ ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก

มาตรา ๑๐๐ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษ

ภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การสั่งลงโทษตามวรรคหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาใดจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษใด ได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วแต่กรณี เห็นว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) สำหรับตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ตำแหน่งศาสตราจารย์ และผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะใดซึ่งกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือเป็นการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามวรรคหก หรือที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๕๘ วรรคห้า ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา

(๒) สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานอกจาก (๑) ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณา

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสี่ ถ้าเป็นกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างหน่วยงานการศึกษาหรือเขตพื้นที่การศึกษากระทำผิดวินัยร่วมกัน และถ้าผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ถูกกล่าวหาแต่ละรายที่สังกัดแล้วแต่กรณี มีความเห็นขัดแย้งกัน ถ้าเป็นความเห็นขัดแย้งระหว่างผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกัน ให้นำเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา ถ้าเป็นความเห็นขัดแย้งระหว่างผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือ อ.ก.ค.ศ. ต่างเขตพื้นที่การศึกษา ให้นำเสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา และเมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหรือ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้วให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ หรือผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งหรือปฏิบัติไปตามมตินั้น

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ ระดับเหนือขึ้นไป มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๕๘ วรรคสองหรือมาตรานี้ได้

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๑๑๐ (๔) หรือ มาตรา ๑๑๑ และคณะกรรมการสอบสวนตามมาตราดังกล่าวได้สอบสวนไว้แล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะนำสำนวนการสอบสวนตามมาตราดังกล่าวมาใช้เป็นสำนวนการสอบสวนและทำความเข้าใจกับผู้ตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยถือว่าได้มีการสอบสวนตามหมวดนี้แล้วก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ และต้องให้ออกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

มาตรา ๑๐๑ ให้กรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวน และโดยเฉพาะให้มีอำนาจ ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) เรียกให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือห้างหุ้นส่วนบริษัท ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ส่งผู้แทนหรือบุคคลในสังกัดมาชี้แจง หรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

(๒) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจง หรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

มาตรา ๑๐๒ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว เว้นแต่ออกจากราชการเพราะตาย ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา ๕๕ และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติในหมวดนี้ต่อไปได้ เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ เว้นแต่ผลการสอบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนให้ล้งงคโทษ

มาตรา ๑๐๓ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๔ วรรคสอง วรรคสี่ หรือวรรคห้า แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจาก

ราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาได้ แต่ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิดหรือกระทำความผิดไม่ถึงกับจะถูกลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ และไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและวิทยฐานะเดิม หรือตำแหน่งเดียวกับที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งและวิทยฐานะนั้น ทั้งนี้ ให้นำมาตรา ๑๐๐ วรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดพักราชการหรือออกจากราชการไว้ก่อนตามวรรคหนึ่งแล้ว ภายหลังปรากฏว่าผู้นั้นมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีอื่นอีก ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง วรรคสี่ หรือวรรคห้า หรือมาตรา ๑๑๕ แล้วแต่กรณี มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา ๕๕ และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ตลอดจนดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้

ในกรณีที่สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนกลับเข้ารับราชการ หรือสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนออกจากราชการด้วยเหตุอื่นที่มีใจเป็นการลงโทษเพราะกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ผู้นั้นมีสถานภาพเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตลอดระยะเวลาระหว่างที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ

เงินเดือน เงินอื่นที่จ่ายเป็นรายเดือน และเงินช่วยเหลืออย่างอื่น และการจ่ายเงินดังกล่าวของผู้ถูกสั่งพักราชการและผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น สำหรับผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ถ้าไม่มีกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าว ให้ถือเสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ระยะเวลาให้พักราชการและให้ออกจากราชการไว้ก่อน และการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลการสอบสวนพิจารณาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

มาตรา ๑๐๔ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการสอบสวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด หรือสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการไปแล้ว ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑)¹⁸ การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

¹⁸ มาตรา ๑๐๔ (๑) แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานแล้วเห็นว่ากรณีเรื่อง การงดโทษ หรือการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้มีอำนาจสั่งงดโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มสถานโทษ เปลี่ยนแปลงและแก้ไขข้อความในคำสั่งเดิมหรือดำเนินการอย่างใดเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาให้มีความจริงและความยุติธรรมได้ตามควรแก่กรณี และหากเห็นว่ากรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้หรือหากเห็นว่า เป็นกรณีที่ไม่วางหน้าในที่ของตน ก็ให้แจ้งหรือรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป เมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้วให้เสนอหรือรายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการพิจารณา แต่ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการซึ่งได้รับรายงานมีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาต่อไป

(๒)¹⁹ การรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ค.ศ. พิจารณาตามลำดับ

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

ในการดำเนินการตามมาตรานี้ เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. พิจารณาและมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น

การรายงานตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๑๐๕ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัย หรือสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการในเรื่องใดไปแล้ว ถ้า ก.ค.ศ. พิจารณาเห็นเป็นการสมควรให้สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม หรือเพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแลให้หน่วยงานการศึกษาปฏิบัติตามหมวด ๖ และหมวดนี้โดยถูกต้องและเหมาะสมตามความเป็นธรรม ก็ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมในเรื่องนั้น

¹⁹ มาตรา ๑๐๔ (๒) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

ได้ตามความจำเป็น โดยจะสอบสวนเองหรือให้ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ หรือคณะกรรมการสอบสวน
สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมแทน หรือกำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการทราบส่งไป
เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวน ที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งไว้เดิมทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้

ในกรณีที่ ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัย
หรือการออกจากราชการแทน ก.ค.ศ. ให้ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญนั้น มีอำนาจสอบสวนใหม่หรือสอบสวน
เพิ่มเติมโดยจะสอบสวนเอง หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไปสอบสวนใหม่หรือสอบสวน
เพิ่มเติมแทน และมีอำนาจกำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการทราบส่งไปให้ เพื่อให้
คณะกรรมการสอบสวนที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งไว้เดิมทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้

ในการสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม ถ้า ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญพิจารณา
เห็นสมควรส่งประเด็นหรือข้อสำคัญใดที่ต้องการทราบไปสอบสวนพยานหลักฐานซึ่งอยู่ต่างท้องที่
หรือเขตพื้นที่การศึกษา ก็ให้ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ แล้วแต่กรณี มีอำนาจกำหนดประเด็น
หรือข้อสำคัญนั้นส่งไปเพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่
การศึกษานั้นทำการสอบสวนแทนได้

ในกรณีที่ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้สอบสวนใหม่
หรือสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งประเด็นหรือข้อสำคัญไปเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนหรือหัวหน้า
ส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานการศึกษาดำเนินการตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสาม
ในเรื่องเกี่ยวกับกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการ
สอบสวนพิจารณาตามมาตรา ๕๘ วรรคหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการดำเนินการตามมาตรา นี้ ให้นำมาตรา ๑๐๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๐๖ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งโอนมาจากพนักงานส่วน
ท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการอื่นตามมาตรา
๕๘ ผู้ใดมีกรณีกระทำผิดวินัยอยู่ก่อนวัน โอนมาบรรจุ ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและ
บุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นดำเนินการทางวินัยตามหมวดนี้โดยอนุโลม แต่ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ระหว่าง
การสืบสวนหรือสอบสวนของทางผู้บังคับบัญชาเดิมก่อนวัน โอน ก็ให้สืบสวนสอบสวนต่อไปจน
เสร็จ แล้วส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้น พิจารณา
ดำเนินการต่อไปตามหมวดนี้โดยอนุโลม และในกรณีที่จะต้องส่งลงโทษทางวินัยให้ปรับบทบาทความ
ผิดและลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายเกี่ยวกับการ
บริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้นโดยอนุโลม

หมวด ๘

การออกจากราชการ

มาตรา ๑๐๗ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการ เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

(๓) ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออกหรือการลาออกมีผลตามมาตรา

๑๐๘

(๔) ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา ๔๕ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม หรือวรรคห้า มาตรา ๑๐๓ มาตรา ๑๑๐ มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๓ มาตรา ๑๑๔ หรือมาตรา ๑๑๕

(๕) ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

(๖) ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เว้นแต่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามมาตรา ๑๐๕

ออกจากราชการตาม (๔) (๕) และ (๖) ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ค.ศ. วางไว้

การต่อเวลาราชการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ต้องออกจากราชการตาม (๒) รับราชการต่อไป จะกระทำมิได้

มาตรา ๑๐๘ นอกจากกรณีตามวรรคสี่ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการให้ยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ เป็นผู้พิจารณาอนุญาต

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ พิจารณาเห็นว่าจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการ จะยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันขอลาออกก็ได้ แต่ต้องแจ้งการยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอลาออกทราบ และเมื่อครบกำหนดเวลาที่ยับยั้งแล้วให้การลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ถัดจากวันครบกำหนดเวลาที่ยับยั้ง

ถ้าผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ ไม่ได้อนุญาตให้ลาออกตามวรรคหนึ่งและไม่ได้ยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกตามวรรคสอง ให้การลาออกนั้นมีผลตั้งแต่วันขอลาออก

ในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งอื่นที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตย ให้ยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชา และให้การลาออกมีผลนับตั้งแต่วันที่ผู้นั้น
ขอลาออก

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการลาออก การพิจารณาอนุญาตให้ลาออก และการยับยั้ง
การอนุญาตให้ลาออกจากราชการตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่ให้เป็นไปตามระเบียบ
ที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๑๐๕ ภายใต้บังคับตามมาตรา ๑๑๕ เมื่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
ผู้ใดถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และไม่มีกรณีเป็นผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการตาม
มาตราอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าภายในสามสิบวันนับแต่วันที่หน่วยงานการศึกษาของผู้ถูกสั่ง
เพิกถอนใบ อนุญาตประกอบวิชาชีพปฏิบัติงานอยู่ได้รับหนังสือแจ้งการเพิกถอนใบอนุญาต
ประกอบวิชาชีพมีตำแหน่งว่างหรือตำแหน่งอื่นที่ไม่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และ
ผู้บังคับบัญชาหน่วยงานการศึกษานั้นพิจารณาเห็นว่า ผู้นั้นมีความเหมาะสมที่จะบรรจุและแต่งตั้ง
ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๒ ให้
ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้บริหารหน่วยงานการศึกษานั้น ส่งเรื่องให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ
ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาอนุมัติ และให้นำมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่หน่วยงานการศึกษาตามวรรคหนึ่งไม่มีตำแหน่งว่างหรือตำแหน่งที่สามารถ
ย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ และผู้บังคับบัญชาหน่วยงานการศึกษาตามวรรคหนึ่งพิจารณา
เห็นว่า ผู้นั้นมีความเหมาะสมที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่ต้องมี
ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในหน่วยงานการศึกษาอื่น ถ้าภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่วนราชการ
หรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับเรื่องจากหน่วยงานการศึกษาตามวรรคหนึ่ง มีหน่วยงาน
การศึกษาอื่นที่มีตำแหน่งว่าง หรือตำแหน่งที่สามารถย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ และ อ.ก.ค.ศ.
เขตพื้นที่การศึกษาหรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นว่าผู้นั้นมีความเหมาะสมที่จะได้รับการ
แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ให้นำมาตรา ๕๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ถ้าหน่วยงานการศึกษาใด
ไม่มีตำแหน่งว่างหรือตำแหน่งที่สามารถย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่
การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ไม่อนุมัติ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ สั่งให้ผู้นั้นออกจาก
ราชการโดยพลัน ทั้งนี้ ตามระเบียบว่าด้วยการออกจากราชการตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๑๑๐ ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการ
ศึกษาออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ใน
กรณีที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้ผู้ถูกสั่งให้ออกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ แต่ในการสั่งให้ออก
จากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุรับราชการนานจะต้องมีกรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ด้วย

และการสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน นอกจากทำได้ในกรณีที่บัญญัติไว้ ในมาตราอื่นตามพระราชบัญญัตินี้และกรณีที่กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ บัญญัติให้ผู้ถูกสั่งให้ออกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนแล้ว ให้ทำได้ในกรณีต่อไปนี้ ด้วย คือ

(๑) เมื่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ ถ้าผู้มีอำนาจดังกล่าวเห็นสมควรให้ออกจากราชการแล้ว ให้สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้

(๒) เมื่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดสมัครไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ

(๓) เมื่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๐ (๑) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) หรือ (๙) ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ

(๔) เมื่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา ๓๐ (๑) และผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ เห็นว่ากรณีมีมูลก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยไม่ชักช้า และนำมาตรา ๑๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีที่ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามีมติว่าผู้นั้นเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา ๓๐ (๑) ก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ

(๕) เมื่อทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งใด ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ดำรงตำแหน่งนั้นออกจากราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

(๖) เมื่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการได้ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

มาตรา ๑๑๑ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ และผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ เห็นว่ากรณีมีมูล ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยไม่ชักช้า ในการสอบสวนนี้จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย ทั้งนี้ให้นำมาตรา ๕๘ วรรคสอง วรรคห้า และวรรคเจ็ด มาตรา ๑๐๐ วรรคสี่ และมาตรา ๑๐๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามีมติให้ผู้นั้นออกจากราชการ ก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุดตุตกแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๕๘ ในเรื่องที่จะต้องสอบสวนตามวรรคหนึ่ง และคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๕๘ ได้สอบสวนไว้แล้ว ผู้มีอำนาจตามวรรคหนึ่งจะใช้สำนวนการสอบสวนนั้นพิจารณาดำเนินการโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคหนึ่งได้

มาตรา ๑๑๒ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมีกรณีถูกตั้งกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง และกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง วรรคสี่ หรือวรรคห้า หรือมาตรา ๑๐๔ (๑) แล้วแต่กรณี เห็นว่ากรณีมีเหตุอันควรสงสัยอย่างยิ่งว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่การสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะสั่งให้ลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ก็ให้ส่งเรื่องให้ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณี พิจารณาให้ออกจากราชการ ทั้งนี้ให้นำมาตรา ๑๐๐ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลมในกรณีที่ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีมติให้ผู้นั้นออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุดตุตกแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

มาตรา ๑๑๓ เมื่อ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลหรือ ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความคิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ จะสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุดตุตกแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการก็ได้

มาตรา ๑๑๔ เมื่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ

ผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการตามวรรคหนึ่ง และต่อมาปรากฏว่าผู้นั้นมีกรณีที่จะต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตราอื่นอยู่ก่อนไปรับราชการทหาร ก็ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ มีอำนาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ออกจากราชการตามวรรคหนึ่ง เป็นให้ออกจากราชการตามมาตราอื่นนั้นได้

มาตรา ๑๑๕ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามหมวดนี้ หรือตาม มาตรา ๔๕ หรือมาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม หรือวรรคห้า ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือ ขึ้นไปของผู้มีอำนาจตั้งบรรจุและแต่งตั้งดังกล่าวมีอำนาจดำเนินการตามหมวดนี้ หรือตามมาตรา ๔๕ หรือมาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม หรือวรรคห้า แล้วแต่กรณี ได้

มาตรา ๑๑๖ ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาได้รับรายงานตามมาตรา ๑๐๔ (๑) หรือ (๒) แล้ว เห็นสมควรให้ข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาผู้ใดออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๐ (๔) หรือมาตรา ๑๑๑ ก็ให้หัวหน้าส่วน ราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการตามมาตรา ๑๑๐ (๔) หรือ มาตรา ๑๑๑ แต่ถ้าเป็นกรณีที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตราดังกล่าว หรือ มาตรา ๕๘ วรรคสอง กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้แล้ว ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี พิจารณา

ในกรณีที่จะต้องสั่งให้ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการกลับเข้ารับราชการให้นำมาตรา ๑๐๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการ หรือดำเนินการตามมาตรา ๑๑๐ (๔) หรือมาตรา ๑๑๑ ให้รายงานไปยัง ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษาตามระเบียบว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๑๑๗ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรือสั่งให้ข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการในเรื่องใดไปแล้ว ถ้า ก.ค.ศ. พิจารณาเห็นเป็นการสมควร ที่จะต้องสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อประ โยชน์แห่งความเป็นธรรม หรือเพื่อ ประโยชน์ในการควบคุมดูแล ให้หน่วยงานการศึกษาปฏิบัติกรตามหมวดนี้ หรือตามมาตรา ๔๕ หรือตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง หรือวรรคสามหรือวรรคห้า โดยถูกต้องและเหมาะสมตามความเป็น ธรรม ก็ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจสอบสวนใหม่ หรือสอบสวนเพิ่มเติมในเรื่องนั้นได้ตามความจำเป็นและให้ นำมาตรา ๑๐๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญแต่งตั้งคณะกรรมการให้สอบสวนใหม่หรือ สอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งประเด็นหรือข้อสำคัญไปเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนที่ ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งไว้เดิมทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือเพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการหรือ หัวหน้าหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา หรือต่างเขตพื้นที่การศึกษาทำการสอบสวนแทน ในเรื่องเกี่ยวกับกรณีตามมาตรา ๑๑๐ (๔) และมาตรา ๑๑๑ ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการ สอบสวนตามมาตรา ๕๘ วรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๑๘ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งโอนมาจากพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการตามมาตรา ๕๘ ผู้ใดมีกรณีที่เหมาะสมให้ออกจากงานหรือออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้นอยู่ก่อนวันโอนมาบรรจุ ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นมีอำนาจพิจารณาดำเนินการตามหมวดนี้ หรือตามมาตรา ๔๕ ได้ โดยอนุโลม แต่ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการสืบสวนหรือสอบสวนของทางผู้บังคับบัญชาเดิมก่อนวันโอนก็ให้สืบสวนหรือสอบสวนต่อไปจนเสร็จ แล้วส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นพิจารณาดำเนินการต่อไปตามหมวดนี้หรือมาตรา ๔๕ แล้วแต่กรณี โดยอนุโลม และในกรณีที่จะต้องสั่งให้ออกจากราชการ ให้ปรับบทกรณีให้ออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น โดยอนุโลม

มาตรา ๑๑๙ ภายใต้บังคับหมวด ๗ และหมวด ๘ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอาจถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนในกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ได้

มาตรา ๑๒๐ การออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในตำแหน่งซึ่งมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงทราบ เว้นแต่การออกจากราชการตามมาตรา ๑๐๗ (๑)

หมวด ๕

การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

มาตรา ๑๒๑ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่ง

มาตรา ๑๒๒ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ต่อ ก.ค.ศ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่ง และให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

มาตรา ๑๒๓ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจเนื่องจากการกระทำของผู้บังคับบัญชาหรือการแต่งตั้ง คณะกรรมการ

สอบสวนทางวินัย ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่า อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง มีมติไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.ค.ศ.²⁰

มติของ ก.ค.ศ. ตามวรรคสอง ให้เป็นที่สุด²¹

มาตรา ๑๒๔ หลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์และพิจารณาร้องทุกข์ ตามมาตรา ๑๒๑ มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๓ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

ในการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๑ ตั้ง หรือปฏิบัติไปตามนั้น

ในกรณีที่สั่งให้ผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์กลับเข้ารับราชการ ให้นำมาตรา ๑๐๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๒๕ เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้วินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๒๑ หรือมาตรา ๑๒๒ แล้ว ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือกรณีที่มีได้บัญญัติให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามหมวดนี้ ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการแก้ไขคำสั่งไปตามนั้น

มาตรา ๑๒๖ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งโอนมาจากพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการตามมาตรา ๕๘ ผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยอยู่ก่อนวันโอนมาบรรจุและผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่โอนมา แต่ยังมีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าวก็ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ตาม

²⁰ มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง เพิ่มโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.

²¹ มาตรา ๑๒๑ วรรคสาม เพิ่มโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑.

หมวดนี้ได้ แต่ถ้าผู้นั้นได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่โอนมาไว้แล้ว และในวันที่ผู้นั้นได้โอน มาบรรจุเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ยังไม่แล้วเสร็จ ก็ให้ส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๒๑ เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๑๒๗ ในระหว่างที่ยังมิได้ดำเนินการให้มี ก.ค.ศ. ให้ ก.ค. ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ทำหน้าที่เป็น ก.ค.ศ. ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการ แต่งตั้ง ก.ค.ศ. ชั่วคราว และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาชั่วคราวตามมาตรา ๑๒๘ แต่ต้องไม่ เกินสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้ ก.ค. ซึ่งทำหน้าที่เป็น ก.ค.ศ. ตามวรรคหนึ่ง ทำหน้าที่เป็น อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. อื่นที่จำเป็นในการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ในการทำ หน้าที่ดังกล่าวอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อทำหน้าที่แทนก็ได้

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการให้ ก.ค. วางลง ให้ ก.ค. ตามวรรคหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ เว้นแต่จะมีจำนวนกรรมการเหลือไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมการทั้งหมด ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเป็นกรรมการใน ก.ค. เพิ่มขึ้นจนครบ จำนวน ก.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามระยะเวลาที่ กำหนดในวรรคหนึ่ง

มาตรา ๑๒๘ ให้ ก.ค. ซึ่งทำหน้าที่ ก.ค.ศ. ตามมาตรา ๑๒๗ ดำเนินการสรรหาบุคคลที่ เหมาะสม เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็น ก.ค.ศ. ชั่วคราว และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ชั่วคราวทุกพื้นที่ ทั้งนี้ การสรรหารายชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งดังกล่าวให้คำนึงถึงองค์ประกอบของ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นจะต้อง แต่งตั้งเป็นอย่างอื่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว

ให้ ก.ค.ศ. ชั่วคราวมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ ก.ค.ศ. ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มี หน้าที่จัดทำกฎ ก.ค.ศ. ตามมาตรา ๗ วรรคสอง และมาตรา ๒๑ วรรคสามและวรรคสี่ รวมทั้ง ดำเนินการอื่นเพื่อให้มีการดำเนินการให้มี ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาตาม พระราชบัญญัตินี้

ให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาชั่วคราวมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.ค.ศ. ชั่วคราวมอบหมาย

ให้ ก.ค.ศ. ชั่วคราว และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาชั่วคราว ซึ่งได้รับแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมี ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๑๒๕ หน่วยงานทางการศึกษาใดที่ได้มีการกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๑ ให้ถือว่าเป็นหน่วยงานการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ หรือ ก.ค.ศ. จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๑๓๐ ข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๑ ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ และดำรงตำแหน่งหรือดำรงตำแหน่งที่มีวิทยฐานะตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ในระหว่าง ก.ค.ศ. ยังมีได้กำหนดตำแหน่งหรือตำแหน่งที่มีวิทยฐานะตามวรรคหนึ่ง ให้ข้าราชการครูซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่เดิมมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ตลอดจนมีสิทธิอื่น ๆ ตามที่เคยมีสิทธิอยู่ตามกฎหมายเดิมหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องไปพลางก่อน

ในกรณีที่ ก.ค.ศ. กำหนดตำแหน่งหรือตำแหน่งที่มีวิทยฐานะตามวรรคสองแล้ว แต่ยังมีได้กำหนดบัญชีอัตราเงินเดือน วิทยฐานะ หรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน วิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้สอดคล้องกับการกำหนดตำแหน่งและวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่ใช้บังคับอยู่ไปพลางก่อน ทั้งนี้ การกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดำรงตำแหน่งใดได้รับเงินเดือนระดับใด หรือเงินประจำตำแหน่งระดับใด ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ในกรณีนี้ถ้าตำแหน่งใดเป็นตำแหน่งที่มีวิทยฐานะตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นตำแหน่งที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูตามกฎหมายดังกล่าว สำหรับการเทียบตำแหน่งวิทยฐานะใดให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งอัตราใด ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ให้ข้าราชการครูซึ่งสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา หรือกระทรวงวัฒนธรรม แล้วแต่กรณี เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ และให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวเป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๑๓๑ ผู้ใดเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สังกัดส่วนราชการหรือหน่วยงานใดในกระทรวง อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญต่อไป แต่ถ้าต่อมาได้มีการกำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยงานการศึกษาหรือเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของเขตพื้นที่ การศึกษาให้ถือว่าผู้นั้นเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีตำแหน่งตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๑๓๒ ในระหว่างที่ยังไม่มีการตรากฎหมายกำหนดให้ข้าราชการครูซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล มหาวิทยาลัยราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ และให้นำความในมาตรา ๑๓๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งปฏิบัติงานในสถานศึกษาแต่ละแห่งตามวาระหนึ่ง ทั้งนี้ ให้ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เว้นแต่ ก.ค.ศ. จะกำหนดเป็นอย่างอื่น

มาตรา ๑๓๓ ในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชกฤษฎีกา หรือ ก.ค.ศ. ยังมีได้ออกกฎข้อบังคับ ระเบียบ หรือจัดทำมาตรฐานตำแหน่ง วิชฐานะ หรือกำหนดกรณีใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำพระราชกฤษฎีกา กฎ ก.พ. กฎ ก.ค. มติ ก.พ. มติ ก.ค. มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง หรือกรณี ก.ค. หรือ ก.พ. กำหนดไว้แล้ว ซึ่งใช้บังคับอยู่เดิมมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีปัญหาในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด

ในกรณีที่การดำเนินการในเรื่องใดตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นไปตามกฎ ก.ค.ศ. ถ้ายังมีได้มีกฎ ก.ค.ศ. ในเรื่องนั้นและไม่อาจนำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับได้ ให้ ก.ค.ศ. ชั่วคราว ซึ่งทำหน้าที่ ก.ค.ศ. มีมติกำหนดการในเรื่องนั้นเพื่อใช้บังคับเป็นการชั่วคราวได้

มาตรา ๑๓๔ ข้าราชการครูหรือข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้มีกรณีกระทำผิดวินัย หรือมีกรณีที่เหมาะสมให้ออกจากราชการอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจสั่งลงโทษผู้นั้นหรือสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แล้วแต่กรณี ที่ใช้อยู่ขณะนั้น ส่วนการสอบสวนพิจารณาและการดำเนินการเพื่อลงโทษหรือให้ออกจากราชการให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่

(๑) กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งให้สอบสวนโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังไม่สอบสวนไม่แล้วเสร็จ ก็ให้สอบสวนตามกฎหมายนั้นต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ

(๒) ในกรณีที่มีการสอบสวนหรือพิจารณาโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นเสร็จไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าการสอบสวนหรือการพิจารณานั้น แล้วแต่กรณี เป็นอันใช้ได้

(๓) กรณีที่ได้มีการรายงานหรือส่งเรื่องหรือส่งสำนวนเสนอให้ อ.ก.ค. กรม ซึ่งทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี พิจารณาดำเนินการตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นและ อ.ก.ค. กรม ซึ่งทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาเรื่องนั้นยังไม่แล้วเสร็จก็ให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี พิจารณาต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ

มาตรา ๑๓๕ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งโอนมาจากพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการอื่นตาม มาตรา ๕๘ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ผู้ใดกระทำผิดวินัยหรือมีกรณีที่เหมาะสมให้ออกจากราชการหรือออกจากงานตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายเกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้น หรือดำเนินการให้ผู้นั้น ออกจากราชการได้ ทั้งนี้ ให้นำมาตรา ๑๐๖ และมาตรา ๑๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๓๖ ผู้ใดถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือตามมาตรา ๑๓๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๑๒๑ หรือตามมาตรา ๑๒๒ แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๓๗ ผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๔๓ หรือมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ หรือมาตรา ๑๑๐ มาตรา ๑๑๓ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๑๙ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๒๑ หรือมาตรา ๑๒๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งนำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครู โดยอนุโลม หรือผู้ซึ่งถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือตามมาตรา ๑๓๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้มีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามมาตรา ๑๒๒

มาตรา ๑๓๘ การใดอยู่ระหว่างดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ เฉพาะการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยว

และกีฬา และกระทรวงวัฒนธรรมในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การดำเนินการต่อไปสำหรับการนั้นให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

มาตรา ๑๓๕ การใดที่เคยดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ และมีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้จะดำเนินการต่อไปได้ประการใด ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๔๐ ในกรณีที่ ก.ค. ตั้ง อ.ก.ค. วิสามัญ และ อ.ก.ค. วิสามัญเฉพาะกิจขึ้นปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ แทน ก.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ให้ อ.ก.ค. วิสามัญ หรือ อ.ก.ค. วิสามัญเฉพาะกิจนั้น ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ก.ค. มอบหมายต่อไป จนกว่ากรณีจะแล้วเสร็จ เว้นแต่ ก.ค.ศ. จะกำหนดเป็นอย่างอื่น

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

วิษณุ เครืองาม

รองนายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๗ โดยเฉพาะในมาตรา ๕๔ ได้กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัด องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยยึดหลัก การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริหารและจัดการศึกษา เขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษา จึงเห็นควรกำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารและการจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน และโดยที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาอีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการ สมควรยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ขึ้นใหม่แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และเพื่อให้เอกภาพทางด้านนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑²²

มาตรา ๑๖ ให้กรรมการ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะครบวาระ และให้ดำเนินการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งกรรมการเพิ่มเติมให้ครบจำนวนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการดังกล่าว โดยมีให้นับเป็นวาระการดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ ก.ค.ศ. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาและดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการใน ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจนครบจำนวนตามองค์ประกอบ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้

²² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕/ตอนที่ ๓๖ ก/หน้า ๒๘/๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทำให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปโดยล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ สมควรปรับปรุงบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นอันจะเป็นประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓²³

มาตรา ๕ ให้กรรมการ ก.ค.ศ. ในส่วนของกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา ๓ (๕) ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้มีการเลือกตั้งกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ในกรณีนี้ ให้กรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการ ก.ค.ศ. ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และมีให้นับวาระการดำรงตำแหน่งเป็นวาระการดำรงตำแหน่งต่อเนื่อง

มาตรา ๖ ให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับทำหน้าที่เป็น อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ถ้ากรณีมีอนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. ตามมาตรา ๒๑ (๔) คนใดที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา ให้อนุกรรมการผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง โดยให้ถือว่า อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาในขณะนั้นมีองค์ประกอบเท่าที่เหลืออยู่ และยังคงทำหน้าที่ต่อไปจนครบวาระแล้วจึงดำเนินการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งอนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

ในระหว่างที่ยังมิได้ดำเนินการให้มี อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา ให้ ก.ค.ศ. แต่งตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ ขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้

²³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗/ตอนที่ ๔๕ ก/หน้า ๗/๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓

ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญนั้น มีผลผูกพันและใช้บังคับได้ดังเช่น อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

มาตรา ๗ การใดอยู่ระหว่างดำเนินการหรือเคยดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เฉพาะเรื่องการบริหารงานบุคคล การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การดำเนินการต่อไปในเรื่องนั้นจะสมควรดำเนินการประการใด และอยู่ในอำนาจของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีการปรับปรุงเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เพื่อรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำให้ต้องปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้สอดคล้องกับการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นายรัชชัย วงศ์คำ
ประวัติการศึกษา	ปีการศึกษา 2537 นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 49
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร