

ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู
และบุคลากรทางการศึกษา กรณีความผิดที่ปรากฏชัดเจน

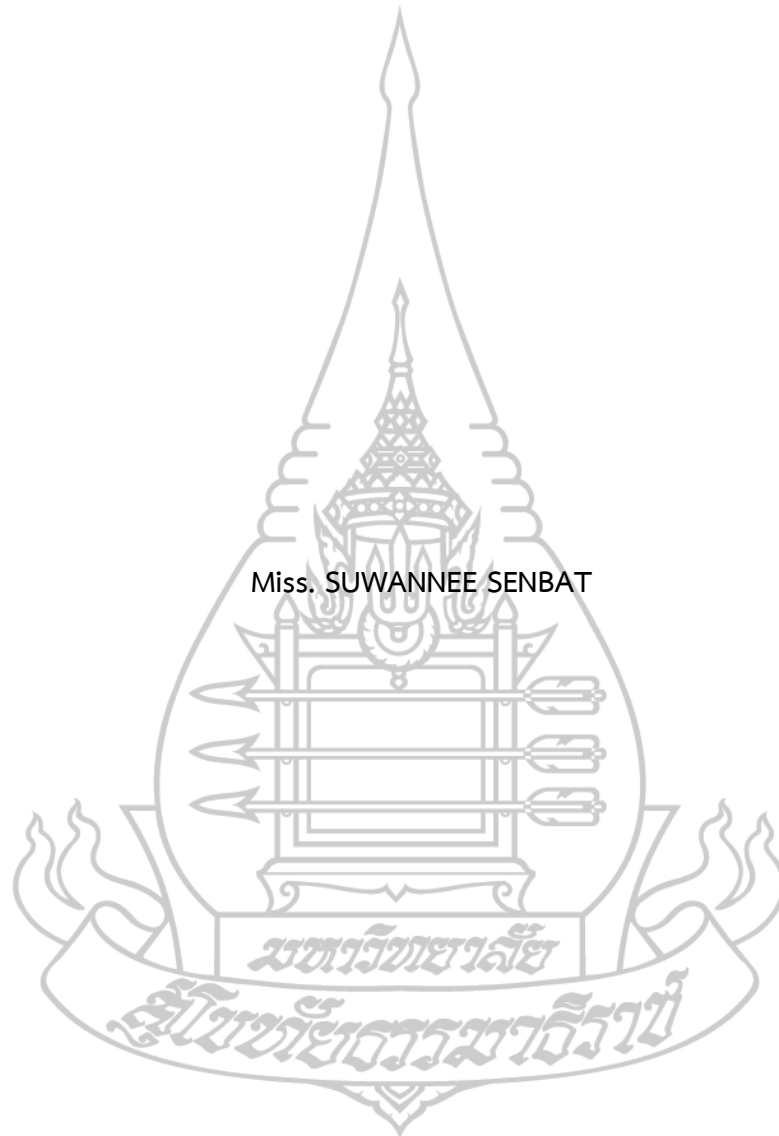


นางสาวสุวัลณีย์ เถื่อนบัตร

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Legal Issues Regarding The Disciplinary Actions of Government
Teachers and Education Personnel In Cases Of Clearly Evident
Offenses



Miss. SUWANNEE SENBAT

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง
ชื่อและนามสกุล	นางสาวสุวัลลีย์ เส้นบัตร
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)
รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน
รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

ผู้ศึกษา นางสาวสุวัลณีย์ เส้นบัตร รหัสนักศึกษา 2654000716

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (2) ศึกษามาตรการทางกฎหมายการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น (3) วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง (4) เสนอแนะแนวทางแก้ไขมาตรการทางกฎหมายการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารจากตัวบทกฎหมาย หนังสือบทความทางวิชาการ ผลงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงคู่มือที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้มาตรการการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความเป็นธรรม

ผลการศึกษาพบว่า (1) การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องอาศัยหลักการแห่งความเสมอภาค หลักความเป็นธรรม และหลักความชัดเจนของการใช้อำนาจทางปกครอง (2) มาตรการทางกฎหมายการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทยแตกต่างกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ การดำเนินการทางวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชาตามลำดับที่สูงขึ้นไปและสามารถเข้าดำเนินการสอบสวนเองได้เสมอ ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีองค์กรกลางทำหน้าที่ดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ (3) ปัญหากรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งคือ การดำเนินการทางวินัยได้ทันทีโดยมิต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน จึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหาขาดสิทธิต่างๆ ที่ควรจะได้รับ เนื่องจาก การสืบสวนนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการสืบสวน รวมถึงไม่กำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ที่มีหน้าที่สืบสวน อีกทั้งขาดการตรวจสอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา (4) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ให้ใช้ขั้นตอนเดียวกันกับการสอบสวน เพิ่มบทกฎหมายกำหนดการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป และเพิ่มบทกฎหมายในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ให้กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง

คำสำคัญ ข้าราชการครู การดำเนินการทางวินัย การสืบสวนข้อเท็จจริง ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

Independent Study title: “Legal Issues Regarding The Disciplinary Actions of Government Teachers and Education Personnel In Cases Of Clearly Evident Offenses”

Author: “Miss. SUWANNEE SENBAT”; ID: “2654000716”;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Vikorn Rakpuangchon, Professor; Academic year: 2023

Abstract

This independent study aims to (1) study concepts and theories related to the disciplinary actions of teachers and educational personnel; (2) examine the legal measures for disciplinary actions of teachers and educational personnel in Thailand, Federal Republic of Germany and Japan; (3) analyze the issues in the disciplinary actions of teachers and educational personnel in cases of clearly evident offenses, and (4) propose solutions for improving the legal measures for disciplinary actions of teachers and educational personnel.

This independent study is a qualitative research based on document research, which includes legal texts, books, academic articles, research papers, theses, relevant information, and manuals related to the disciplinary actions of teachers and educational personnel, aiming to ensure that the disciplinary procedures for teachers and educational personnel are effective and promote fairness.

The study found that (1) the disciplinary actions of teachers and educational personnel must be based on the principles of equality, fairness, and clarity in the exercise of administrative authority; (2) the legal measures for disciplinary actions of teachers and educational personnel in Thailand differ from those in Federal Republic of Germany and Japan. In Federal Republic of Germany, disciplinary actions are under the supervision of higher-ranking supervisors who can conduct investigations at any time, while in Japan, a central organization is responsible for the disciplinary actions of civil servants; (3) the issue with clearly evident offenses is that disciplinary actions can be taken immediately without the need to appoint an investigation committee, which results in the accused being deprived of certain rights they should be entitled to. This is because the law does not specify the procedures and criteria for conducting investigations, nor does it define the qualifications of investigators or provide checks on the discretion of supervisors; (4) The Teachers and Educational Personnel Act B.E. 2547 (2004) should be amended to follow the same procedures as those used in investigations. A legal provision should be added, requiring reports to higher-ranking supervisors, and another provision should be added to the 2007 Regulations of the Teachers' Civil Service and Educational Personnel Commission concerning investigations to define the qualifications of fact-finding committees.

Keywords : Government Teachers, Disciplinary action, Fact-finding investigation, Clearly evident offense

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระฉบับนี้ สำเร็จเรียบร้อยไปได้ด้วยความเมตตาและความกรุณาของศาสตราจารย์วิกรม รักร์ปวงชน ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาครั้งนี้ให้คำชี้แนะ คำแนะนำอันมีคุณค่า ตลอดจนได้ให้คำปรึกษา แนะนำปรับปรุงแก้ไขสาระนิพนธ์จนสำเร็จลงได้ ซึ่งผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณท่านไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย และผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์วิมาน กฤตพลวิมาน กรรมการสาระนิพนธ์ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลามาเป็นกรรมการสอบในครั้งนี้ และได้ตรวจสอบความสมบูรณ์ กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์และเพิ่มเติมรายละเอียดเนื้อหา เพื่อให้สาระนิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นจนกระทั่งผลงานสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์

ผู้ศึกษาขอขอบคุณสามีและลูกที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนตลอดมา จนการศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระเสร็จสมบูรณ์

และสุดท้ายผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา และครู อาจารย์ทุกท่านที่ได้อบรม สั่งสอน ให้ผู้ศึกษามีวันนี้ หากสาระนิพนธ์นี้มีข้อบกพร่องประการใดผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้ทั้งหมด และขอกราบอภัยมา ณ ที่นี้



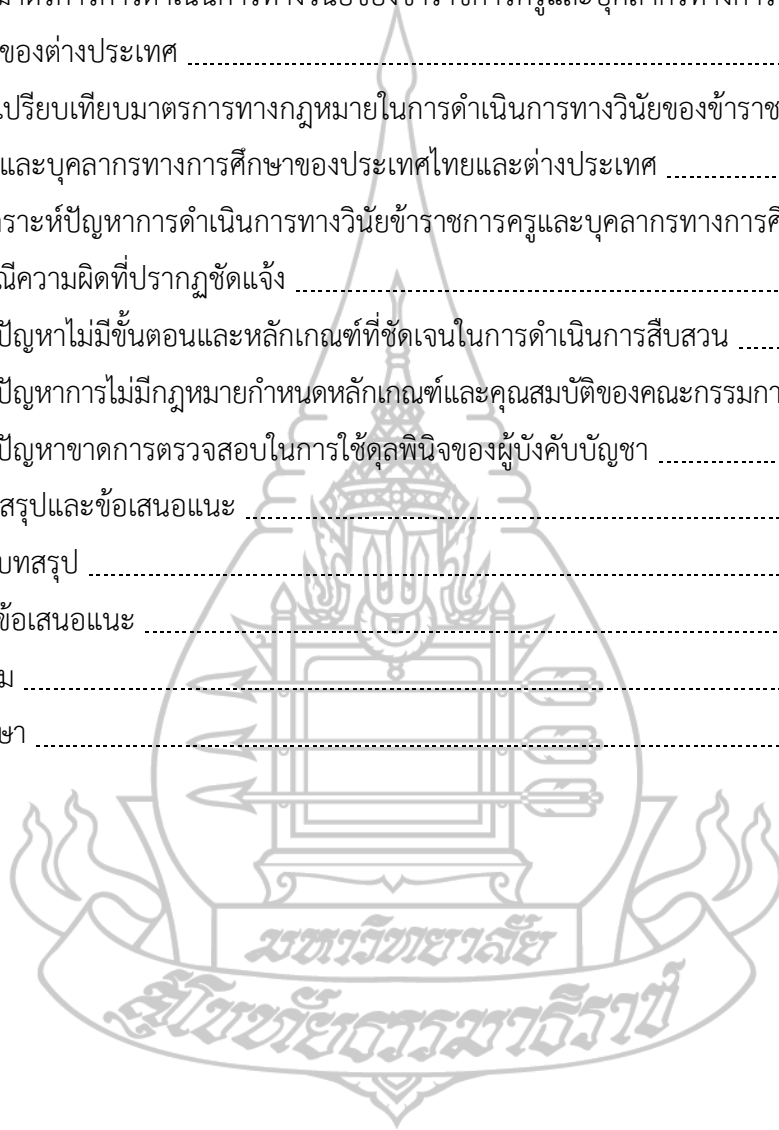
นางสาวสุวัลณี เส้นบัตร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ณ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
3. ขอบเขตของการศึกษา	5
4. ระเบียบวิธีการวิจัย	6
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง	7
1. คำนิยามศัพท์	7
2. ขอบเขตของ “วินัย” ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	10
3. วินัย และการรักษาวินัย	10
4. ความสำคัญของวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	15
5. ลักษณะการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	17
6. ผลของการฝ่าฝืนวินัย	19
7. หลักกฎหมายมหาชนกับการดำเนินการทางวินัย	20
8. แนวคิดในการลงโทษทางวินัย	24
9. ขั้นตอนการใช้ดุลพินิจในกระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง	25
10. ผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่อง	27
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาของประเทศไทยและต่างประเทศ	31
1. มาตรการการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ของประเทศไทย	31

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. มาตรการการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ของต่างประเทศ	50
3. เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทยและต่างประเทศ	62
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง	66
1. ปัญหาไม่มีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการดำเนินการสืบสวน	66
2. ปัญหาการไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของคณะกรรมการสืบสวน	70
3. ปัญหาขาดการตรวจสอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา	73
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	77
1. บทสรุป	77
2. ข้อเสนอแนะ	80
บรรณานุกรม	85
ประวัติผู้ศึกษา	90



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทย และของต่างประเทศ	63



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 3.1 แสดงแผนผังกระบวนการก่อนมีการดำเนินการทางวินัย	38
ภาพที่ 3.2 แสดงแผนผังการดำเนินการทางวินัย	42
ภาพที่ 3.3 แสดงแผนผังกระบวนการสอบสวนพิจารณา ตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550	46
ภาพที่ 3.4 แสดงแผนผังองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน	47



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การมีวินัยเป็นความคาดหวังของสังคมที่จะให้บุคคลประพฤติปฏิบัติตนในสิ่งที่ถูกที่ควร อันจะส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ตนเองและสังคม ได้แก่ การประกอบสัมมาอาชีพด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบปฏิบัติตนตามกฎหมาย ระเบียบ และแบบธรรมเนียมของสังคม ซึ่งองค์กรทุกองค์กรไม่ว่าภาครัฐ หรือภาคเอกชน ย่อมมีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือความสำเร็จ หรือการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ปัญหาว่าจะทำอย่างไร ให้คน ในองค์กรปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรตามเป้าหมายที่วางไว้ ดังนั้น การจัดการเกี่ยวกับบุคคลจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะคนเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนางานพัฒนาองค์กร ตลอดจนถึงการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งนี้หากกล่าวถึงอาชีพข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ถือเป็นวิชาชีพชั้นสูงที่สังคมมุ่งหวังให้มีหน้าที่ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยการถ่ายทอดความรู้และเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับนักเรียนและบุคคลทั่วไป อันเป็นเหตุให้ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด ต้องระมัดระวัง ดูแล ป้องกันและไม่ฝ่าฝืน หากพบว่ามีกรกระทำผิด ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยทันที เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้อื่น มีผลทำให้กฎหมายที่กำหนดในเรื่องวินัย นอกจากเพื่อควบคุม ความประพฤติในการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้วยังคงควบคุมถึงความประพฤติให้อยู่ในจรรยาบรรณวิชาชีพครู อีกด้วย ทั้งนี้หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษารายใดประพฤติตนไปในทางที่เสื่อมเสียอันเป็นความผิด ทางวินัย ผู้บังคับบัญชาจำต้องดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษารายดังกล่าวทันที

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น รัฐโดยรัฐบาล ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ขึ้น เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คณะอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 โดยเฉพาะมาตรา 54 ได้กำหนดให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการ

ในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา¹ โดยยึดหลักเกณฑ์การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริหารและจัดการศึกษา โดยเฉพาะในส่วนการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย ภายใต้อำนาจหน้าที่อย่างมีอิสระ และขอบข่ายภารกิจหน้าที่ โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจและการตัดสินใจไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อเป็นการลดขั้นตอน รวดเร็ว และประกันแก่ผู้ถูกกล่าวหา ทั้งนี้ในการดำเนินการทางวินัย แต่ละขั้นตอนอาจมีการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาด้วย อาทิเช่น การสืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นจุดเริ่มต้นก่อนที่จะมีการดำเนินการทางวินัย หากการสืบสวนพบว่าไม่มีมูลการกระทำผิดวินัยก็ให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งยุติเรื่อง จึงถือเป็นขั้นตอนหนึ่งที่ถือว่าการใช้ดุลพินิจ ของผู้บังคับบัญชาเป็นปัจจัยหลักที่มีผลต่อความเป็นธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยวิธีการสืบสวนข้อเท็จจริงไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดวิธีการหรือแนวทางปฏิบัติไว้โดยตรง หากผู้บังคับบัญชาดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงโดยวิธีการสืบสวนอย่างเป็นทางการ ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือกรณีมีผลการวินิจฉัยคือไม่มีมูลและมีคำสั่งยุติเรื่องก็ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย แม้ผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับ ความเสียหายเกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่าการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนั้นเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจโดยขัดต่อกฎหมาย อันเป็นผลให้เสียความเป็นธรรมหรือไม่เป็นกลาง ผู้ถูกกล่าวหา ก็ไม่อาจจะคัดค้านการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงหรืออุทธรณ์ผลการดำเนินการดังกล่าวได้ เนื่องจากมิได้มีกฎหมายบัญญัติสิทธิในการคัดค้านกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ทั้งนี้มีเพียงแต่เฉพาะกรณีการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งได้บัญญัติไว้ในหมวด 2 ข้อ 8 แห่ง กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550

การสอบสวนทางวินัยเป็นการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพ ของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล จึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นกระบวนการดำเนินการทางวินัยขั้นต้นที่จัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการได้เกิด ความมั่นใจว่าจะได้รับความคุ้มครองและความเป็นธรรมในการสอบสวน ดังนั้น การดำเนินการสืบสวนจึงมีความสำคัญยิ่งที่จะต้องกำหนดวิธีการหรือแนวทางปฏิบัติไว้โดยตรง เนื่องจากหากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ที่กำหนดใน กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยทันทีโดยมิต้องสอบสวนหรือทดสอบก็ได้ กล่าวคือกรณีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามที่กำหนดใน กฎ ก.ค.ศ.

¹ ชาญชัย แสงศักดิ์. *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2560. หน้า 308

ว่าด้วยความผิด ที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามสมควรแก่กรณี ให้เหมาะสมกับความผิด และถ้ามีเหตุลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาโทษก็ได้ จึงมีผล ทำให้การดำเนินการสืบสวนเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา

หากพิจารณาข้อกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งนั้น อาจใช้ระยะเวลา ดำเนินการทางวินัยได้รวดเร็วกว่าการดำเนินการทางวินัยในกรณีความผิดอื่นๆ เนื่องจากกรณีที่มีได้ เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ภายหลังจากการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น เมื่อเห็นว่าเป็นกรณีมีมูล ที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นกระทำความผิดวินัยต้องมีการสอบสวนเสีย ก่อนที่จะดำเนินการเสนอพิจารณาโทษได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้นข้อกฎหมายที่บัญญัติให้ สามารถสั่งลงโทษโดยไม่ต้องสอบสวนในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งดังกล่าว นั้น ไม่สามารถนำไปใช้ได้ เนื่องจากการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงไม่เกิดประสิทธิผล อันเป็นผลให้การดำเนินการทางวินัย ในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งไม่สามารถดำเนินการทางวินัยในการสั่งลงโทษโดยไม่ต้องสอบสวนได้ จึงจำเป็นต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยต่อไปภายหลังจากที่ได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริง ส่งผลให้ ดำเนินการทางวินัยมีความล่าช้ายิ่งขึ้น

จากการที่ได้ศึกษา ผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ในกรณีความผิดที่กฎหมายให้ดำเนินการทางวินัย โดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ นั้น พบปัญหาที่ควรพิจารณา ดังนี้

ประการแรก ปัญหาไม่มีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการดำเนินการสืบสวน ข้อเท็จจริง เนื่องด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริงไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดรูปแบบแนวทาง ปฏิบัติไว้ การสืบสวนจึงดำเนินการ โดยวิธีการใดก็ได้ ขั้นตอนและหลักเกณฑ์เป็นสาระสำคัญตามหลัก ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครองนั้น หากไม่มีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ก่อให้เกิด ความสับสนในทางปฏิบัติและทำให้เกิดการดำเนินการทางวินัยไม่เป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม อันเป็นการไม่ตรงกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ตลอดจนอาจทำให้การดำเนินการทางวินัย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย

ประการที่สอง ปัญหาการไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติคณะกรรมการ สืบสวน โดยการสืบสวนข้อเท็จจริงนั้นจะดำเนินการด้วยวิธีใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการ สืบสวนว่าควรใช้วิธีการใด จึงจะเหมาะสมและทำให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ โดยการสืบสวน ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการหรือตั้งคณะกรรมการสืบสวน ข้อเท็จจริงก็ได้ เมื่อไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสืบสวน หากจะสืบสวนโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ผู้บังคับบัญชาสามารถแต่งตั้งให้บุคคล ใดผู้บังคับบัญชาของตนคนใดคนหนึ่งให้มีหน้าที่สืบสวน เพื่อดำเนินการสืบสวนให้ได้ซึ่งข้อเท็จจริง

ในเรื่องนั้นๆ ก็ได้ กฎหมายมิได้บัญญัติในเรื่องคุณสมบัติว่ากรรมการสืบสวนต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง นิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการศึกษาอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการ ทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคนแต่อย่างใด เช่น การแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้ การมิได้กำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติคณะกรรมการสืบสวน อาจนำมาซึ่งการขาดหลักความเป็นธรรมในเบื้องต้น อีกทั้ง กรณีเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง การสืบสวนถือเป็นการดำเนินการทางวินัย กล่าวคือ สามารถสั่งลงโทษโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ ดังนั้น หากผู้ที่เป็นคณะกรรมการสืบสวนหรือผู้ที่มีหน้าที่สืบสวนที่ได้รับแต่งตั้งมิได้เป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจ เกี่ยวกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องอาจไม่สามารถกำหนดประเด็นในการสอบสวนให้ ครบถ้วนและตรงประเด็นที่กล่าวหา รวมถึงกำหนด วิธีรวบรวมพยานหลักฐานให้ได้ซึ่งการพิจารณา ที่ถูกต้องและสอดคล้องตามกฎหมายและระเบียบได้ เป็นเหตุให้ การดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่ถูกต้องและไม่สอดคล้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง อันส่งผลให้ การพิจารณา ทางปกครองที่ได้ดำเนินการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนในภายหลังได้

ประการที่สาม ปัญหาขาดการตรวจสอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา คำสั่ง การลงโทษทางวินัย ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง อันเป็นผลมาจากการดำเนินการทางวินัย ซึ่งคำสั่ง ลงโทษทางวินัยจะมีผลกระทบ ต่อสถานภาพ สิทธิและหน้าที่ของผู้ที่ได้รับคำสั่งลงโทษโดยตรง ดังนั้นการดำเนินการทางวินัยจึงจำต้องดำเนินการด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม การดำเนินการ ทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ดุลพินิจ ของผู้บังคับบัญชามีความสำคัญ เป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้บังคับบัญชามีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำ การอันเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการใช้ดุลพินิจดังกล่าวกฎหมายมิได้กำหนดขอบเขต การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาไว้อย่างแน่ชัด เพียงแต่กำหนดไว้เป็นอย่างกว้างว่าให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการทางใดทางหนึ่งก็ได้ โดยกำหนดให้มีการสั่งการ ให้แสดงเหตุผลประกอบด้วยเท่านั้น อีกทั้งกฎหมายมิได้กำหนดว่าต้องรายงานการใช้ดุลพินิจ ในการตัดสินใจดังกล่าว ให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปแต่อย่างใด จึงทำให้ขาดการตรวจสอบว่า การใช้ดุลพินิจดังกล่าวมีเหตุผลพอที่จะอ้างได้ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากผู้บังคับบัญชา ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการโดยไม่มีเหตุผลตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย อาจเป็นช่องทางให้ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างไม่เป็นธรรมหรือเป็นกลาง และอาจมีการใช้ดุลพินิจ ตามอำเภอใจ อาทิเช่น กรณีผู้บังคับบัญชามีอคติส่วนตัวกับผู้ถูกกล่าวหาอาจจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหา ถูกกลั่นแกล้ง หรือกรณีผู้บังคับบัญชารู้จักกับผู้ถูกกล่าวหาอาจทำให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยังมีปัญหาการไม่มีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติ คณะกรรมการ และขาดการตรวจสอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการสืบสวน ข้อเท็จจริง ด้วยปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษา จึงเห็นว่ามีควมจำเป็นต้องทำการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ของประเทศไทยและต่างประเทศ

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขมาตรการทางกฎหมายการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา

3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาปัญหาการดำเนินการทางวินัยไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ ในการดำเนินการสืบสวน รวมถึงไม่กำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ที่มีหน้าที่สืบสวน อีกทั้ง ขาดการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ ของผู้บังคับบัญชา โดยผู้ศึกษาเห็นว่าการดำเนินการสืบสวนคือ ขั้นตอนก่อนที่จะมีการสอบสวนทางวินัย ที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก แต่กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังครอบคลุมไปไม่ถึง จึงเห็นควรให้มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการสืบสวน และกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติ ของผู้ที่มีหน้าที่สืบสวน รวมถึงให้ผู้บังคับบัญชารายงานการใช้ดุลพินิจในการสืบสวนข้อเท็จจริง เพื่อให้ มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา อันจะทำให้การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษามีประสิทธิผล ถูกต้องและเป็นธรรม โดยจะศึกษาเปรียบเทียบมาตรการ ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทย ตามบทกฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 หมวด 6 การดำเนินการทางวินัย, กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550,

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง และมาตรการการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ประเทศเยอรมันตามบทกฎหมายว่าด้วยราชการ Bundesdisziplinargesetz และมาตรการการดำเนินการทางวินัยข้าราชการประเทศญี่ปุ่น ตามบทกฎหมายพระราชบัญญัติบริการสาธารณะแห่งชาติ The National Public Service Act.

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากตำราทางวิชาการ พระราชบัญญัติ ระเบียบข้อบังคับ กฎ ก.ค.ศ. ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตั๋วบทกฎหมายประเทศเยอรมันและประเทศญี่ปุ่น คู่มือ หนังสือ บทความทางวิชาการ งานวิจัย การศึกษาค้นคว้าอิสระ วิทยานิพนธ์ รวมถึงข้อมูล ทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ปรากฏบนเครือข่าย อินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการดำเนินการทางวินัย

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 5.1 ทราบแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 5.2 ทราบมาตรการทางกฎหมายการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 5.3 ทราบปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีความผิด ที่ปรากฏชัดแจ้ง
- 5.4 ได้แนวทางแก้ไขมาตรการทางกฎหมายการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

ข้าราชการครูถือเป็นวิชาชีพชั้นสูง จึงเป็นเหตุให้ต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัดอยู่เสมอ เนื่องจากวิชาชีพครูเป็นอาชีพที่สังคมตั้งความหวังเพื่อให้เป็นปुरुषบุคคล มีบทบาทและหน้าที่ในการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เป็นกำลังของชาติ ดังนั้นจึงต้องประพฤติตนในสิ่งที่ถูกต้อง เพื่อให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ตนเองและเป็นที่ยอมรับของสังคม อีกทั้งต้องมีหน้าที่รักษาวินัยและจรรยาบรรณวิชาชีพครู ซึ่งหากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่รักษาวินัยและจรรยาบรรณวิชาชีพครู ก็จะมีบทบาทที่น้อยกว่าผู้ประกอบอาชีพอื่น ดังนั้น ในการศึกษาควรทราบแนวคิด ความหมาย ลักษณะ และผลในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ดังนี้

1. คำนิยามศัพท์

1.1 “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา”

ข้าราชการครู หมายถึง ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน และส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาของรัฐ²

บุคลากรทางการศึกษา หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา³

1.2 “ก.ค.ศ.”

ก.ค.ศ. หมายถึง คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา⁴

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4

³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 7

1.3 “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา”

อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษา⁵

1.4 “ผู้บังคับบัญชา”

ผู้บังคับบัญชา หมายถึง ผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย อันได้แก่

1.4.1 ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา⁶

1.4.2 ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสถานศึกษา⁷

1.5 “วินัย”

วินัยจะมีความหมายที่แตกต่างกันในมุมมองของกลุ่มสังคม อย่างไรก็ตามความหมายในแต่ละมุมมองที่เห็นเหมือนกันนั้น คือให้ความหมายว่า วินัย หมายถึงระเบียบแบบแผนและข้อบังคับข้อปฏิบัติ ที่ต้องปฏิบัติตาม หากมีการฝ่าฝืนก็จะมีบทลงโทษสำหรับผู้นั้น ทั้งนี้ความหมายของวินัยอาจแบ่งเป็นมุมมอง ของกลุ่มสังคมดังต่อไปนี้

1.5.1 ความหมายโดยทั่วไป

“วินัย” โดยทั่วไปแล้วมองได้สองลักษณะ ลักษณะที่แรกมองว่าวินัย คือ กฎระเบียบ ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้สำหรับคนในวงการหนึ่งๆ หรืออาชีพหนึ่งๆ จะมีความแตกต่างกันในเชิงเนื้อหาสาระ ความเข้มข้นของการยึดถือปฏิบัติ เช่น วินัยของข้าราชการครูจะเคร่งครัดกว่าวินัยของข้าราชการประเภทอื่นๆ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับแบบแผนความประพฤติในด้านต่างๆ ในเรื่องซู้สาว การพนัน การเสพสุรามินเมา เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะครูต้องประพฤติในทางที่เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์และประชาชน และลักษณะที่สองมองว่า “วินัย” คือ การลงโทษการปราบปรามผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎ ระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดไว้⁸

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 21

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 24

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 27

⁸ สำนักงาน ก.ค.ศ. คู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. หน้า 1-3

1.5.2 ความหมายในทางสังคม

“วินัย” คือ ความคาดหวังของสังคมที่จะให้บุคคลประพฤติปฏิบัติตนในสิ่งที่ถูกที่ควร อันจะส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ตนเองและสังคม⁹ ได้แก่ การประกอบสัมมาอาชีพด้วยความขยันหมั่นเพียร มีความรับผิดชอบ การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แบบแผนธรรมเนียมของสังคม เป็นต้น

1.5.3 ความหมายทางการบริหาร

ในทางบริหาร วินัยมีลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง (self-control) มุ่งพิจารณาวินัยไปในการพัฒนาตนเอง เพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการ ซึ่งอาจเรียกว่าอัติวินัย (self-discipline) หรืออาจจะมีลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ (condition for Orderly Behavior) มุ่งพิจารณาวินัยไปในการควบคุมคนในองค์กร ให้มีความเป็นระเบียบในพฤติกรรม โดยใช้วิธีการสร้างเงื่อนไขชักนำต่างๆ เช่น การสร้างขวัญและความสามัคคี เป็นต้น

1.5.4 ลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม (Judicial Process)

มุ่งพิจารณาวินัยไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎหรือระเบียบกำหนดการอันพึงปฏิบัติกำหนดโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนและการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นสำคัญ

1.5.5 ความหมายในวงการข้าราชการครู

“วินัยข้าราชการครู” หมายถึง แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการครูพึงควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ ละเว้นการประพฤติปฏิบัติสิ่งที่เป็นข้อห้าม สิ่งที่ไม่ชอบไม่ควร ซึ่งวินัยข้าราชการครูมีทั้งระเบียบ ข้อปฏิบัติของทางราชการ และสิ่งที่ครูจะต้องประพฤติ ตามความคาดหวังของสังคมในฐานะที่อาชีพครูเป็นอาชีพพิเศษที่ทำหน้าที่ในการอบรมสั่งสอนศิษย์จำเป็น ต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์ และหากฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษทางวินัย¹⁰

⁹ “เรื่องเดียวกัน”

¹⁰ “เรื่องเดียวกัน”

2. ขอบเขตของ “วินัย” ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

“วินัย” มีขอบเขตเท่าที่กำหนดไว้เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติทางวินัยตามหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 82 – มาตรา 97 เท่านั้น โดยลักษณะความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมไว้ค่อนข้างเข้มงวดกว่าข้าราชการประเภทอื่น เช่น การกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ไม่เฉพาะแต่แก่ผู้เรียนเท่านั้น แต่จะต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ชุมชน และสังคมอีกด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประพฤติปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดให้วิชาชีพทางการศึกษาเป็นวิชาชีพทางการศึกษาเป็นวิชาชีพควบคุม¹¹ ดังนั้น หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด มีพฤติกรรมที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือมิใช่เป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติที่กำหนดเป็นบทวินัยไว้ ก็ถือเป็นการกระทำผิดวินัย ทั้งนี้ นอกจากจะกำหนดข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในตัวบทกฎหมาย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวแล้ว ยังมีการกำหนดข้อปฏิบัติไว้ในบทบัญญัติของประมวลจริยธรรมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งออกตามมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้การฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมดังกล่าวนี้ เป็นความผิดวินัยของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาอีกด้วย

3. วินัย และการรักษาวินัย

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกคนต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ ในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยครุฑครุฑอยู่เสมอ¹² ทั้งในและนอกเวลาราชการ ซึ่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องปฏิบัติตนและไม่ฝ่าฝืนข้อห้าม ดังต่อไปนี้

¹¹ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 43

¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 82

1) เนื่องจากการปกครองของประเทศไทยเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงต้องสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยความบริสุทธิ์ใจและมีหน้าที่วางรากฐานให้เกิดระบอบการปกครอง¹³

2) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เสมอภาคและเที่ยงธรรม มีความวิริยะ อุตสาหะ ขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่ รักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างเคร่งครัด¹⁴ กล่าวคือ ปฏิบัติงานในความรับผิดชอบด้วยความตรงไปตรงมา มีความมุ่งหมายด้วยความตั้งใจที่ดี โดยการปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ลำเอียง

3) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจ และหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น¹⁵ ทั้งนี้ ประโยชน์นั้นหมายถึง สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณกับผู้รับอาจเป็นทรัพย์สิน เงินทอง หรือการอื่นใดที่เป็นผลได้ตามต้องการก็ได้

4) หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง¹⁶ เช่น มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ แต่ไม่ปฏิบัติหรือดเว้นไม่กระทำตามหน้าที่ โดยจงใจหรือเจตนาไม่ปฏิบัติ ไม่ใช่เป็นการปลั่งผลหรือเข้าใจผิด โดยไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือมติคณะรัฐมนตรี แบบธรรมเนียมของทางราชการ หรือทำนองคลองทำ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่ไม่มีสิทธิโดยชอบที่จะได้รับประโยชน์ใดๆ ตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น

5) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล โดยถือประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน และไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ¹⁷ ในกรณีที่มีความจำเป็นและปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบาย ของรัฐบาล แต่ไม่เกิดความเสียหายแก่ราชการ ทั้งยังเป็นผลดีแก่ราชการก็ไม่ถือว่าเป็นความผิดทางวินัย

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 83

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 84 วรรคหนึ่ง

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 84 วรรคสอง

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 84 วรรคสาม

¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 85 วรรคหนึ่ง

ทั้งนี้ หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติ ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล ประมาทเลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย แก่ราชการอย่างร้ายแรง ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง¹⁸ แม้การไม่ปฏิบัติ ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล จะไม่ได้มุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ หรือไม่อาจสังเกตเห็น ผลของการกระทำนั้นว่าจะเสียหายแก่ราชการได้ก็ตาม ถ้าการกระทำโดยรู้สำนึกในการกระทำนั้น ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงแล้ว ก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

6) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะเสนอความเห็นเป็นหนังสือเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อเสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันเป็นหนังสือให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา จะต้องปฏิบัติตาม¹⁹ ทั้งนี้ หากเป็นคำสั่งผู้บังคับบัญชาที่ไม่ใช่เรื่องสั่งให้ปฏิบัติราชการแต่เป็นการสั่งเรื่องส่วนตัว หากผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติหรือหลีกเลี่ยง ก็ไม่มีความผิด

การกระทำที่ขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบ ด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ หากเป็นเหตุให้ราชการเสียหาย แก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง²⁰

7) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องตรงต่อเวลา อุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการ และผู้เรียน จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรมิได้²¹ เช่น กรณีทางราชการ มีงานเร่งด่วนจะต้องปฏิบัติงานนอกเวลาราชการได้

¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 85 วรรคสอง

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 86 วรรคหนึ่ง

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 86 วรรคสอง

²¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 87 วรรคหนึ่ง

หากละทิ้งหน้าที่หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ อย่างร้ายแรง หรือการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า สิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผล อันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ของทางราชการก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง²² กรณีไม่มีเหตุอันสมควร เช่น ละทิ้งหน้าที่ราชการ เนื่องจากหลบหนีเจ้าหน้าที่ หลบหนีคดีอาญา สาเหตุเหล่านี้เป็นเรื่องส่วนตัว ไม่สามารถนำมาอ้างว่ามี เหตุผลอันสมควร ทั้งนี้ การเกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงนั้น ต้องเป็นผลโดยตรง จากเหตุที่ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการนั้น

8) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ชุมชน สังคม มีความสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลต่อผู้เรียนและระหว่าง ข้าราชการด้วยกันหรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการ ต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เรียน และประชาชนผู้มาติดต่อ²³ เนื่องจากข้าราชการครูถือเป็นแม่พิมพ์ของชาติ

หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความประพฤติที่ไม่เหมาะสม โดยการกลั่นแกล้ง ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงผู้เรียน หรือประชาชนผู้มาติดต่อราชการ อย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง²⁴

9) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่กลั่นแกล้ง กล่าวหา หรือร้องเรียน ผู้อื่นโดยไม่เป็น ความจริง²⁵ เช่น ร้องเรียนว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัย หรือกระทำผิดอาญา ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือสร้างหลักฐานอันเป็นเท็จ ซึ่งหากการกระทำนั้น เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย อย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

10) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์ อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ ราชการของตน²⁶ เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายินยอมไปเป็นวิทยากรสอบบรรจุ และแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครูผู้ช่วย ให้สำนักติวเตอร์ และยอมให้สำนักติวเตอร์ใช้ชื่อของตนในการโฆษณาในการเปิดติวสอบดังกล่าว ดังนี้ ถ้าเป็นการกระทำโดยมีความมุ่งหมายจะเป็นการซื้อขายหรือให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง หรือวิทยฐานะใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการกระทำที่มีลักษณะ เป็นการให้หรือได้มาซึ่ง

²² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 87 วรรคสอง

²³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 88 วรรคหนึ่ง

²⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 88 วรรคสอง

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 89

²⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 90

ทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์อื่น เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับการบรรจุและแต่งตั้งโดยมิชอบ หรือเสื่อมเสียความเที่ยงธรรม เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

11) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่คัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่น โดยมิชอบ หรือนำเอาผลงานทางวิชาการของผู้อื่น หรือจ้าง วาน ใช้ผู้อื่น ทำผลงานทางวิชาการเพื่อไปใช้ในการเสนอขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนวิทยฐานะหรือการให้ได้รับเงินเดือนในระดับ ที่สูงขึ้น ซึ่งการกระทำความผิดดังกล่าวนี้ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง²⁷ ทั้งผู้กระทำและผู้ร่วมดำเนินการ ซึ่งไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

12) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท²⁸ ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการเอาใจใส่ รักษาผลประโยชน์ของทางราชการ พุ่มพู่ในการปฏิบัติงาน และเพื่อให้ข้าราชการยึดการรับราชการเป็นอาชีพ โดยไม่มัวกังวลด้วยการแสวงหาประโยชน์ในทางอื่น ที่อาจเป็นเหตุให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เต็มที่

13) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง ในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โดยต้องไม่อาศัยอำนาจ และหน้าที่ราชการของตนแสดงการฝักใฝ่ ส่งเสริม เกื้อกูล สนับสนุนบุคคล กลุ่มบุคคล หรือพรรคการเมืองใด และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการทุจริตโดยการซื้อสิทธิหรือขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิก รัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งอื่นที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม การปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งจะต้องไม่ให้การส่งเสริม สนับสนุน หรือชักจูงให้ผู้อื่น กระทำการ ในลักษณะเดียวกัน หากได้กระทำการดังกล่าวนี้ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง²⁹

14) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤติชั่ว³⁰ กล่าวคือต้องอยู่ ในแนวทางที่ดี เมื่อข้าราชการมีความประพฤติที่ดี เป็นที่ยกย่องของประชาชน ประชาชนก็จะศรัทธาต่อหน่วยงานและราชการโดยรวม

²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 91

²⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 92

²⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 93

³⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 94 วรรคหนึ่ง

กรณีที่ได้กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นได้อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง³¹ ทั้งนี้ การรับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก ต้องถูกจำคุกจริงๆ กรณีศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่ให้รอการลงโทษจะไม่เข้าลักษณะของความผิดนี้ และอีกกรณีหนึ่ง คือ ห้ามให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเสพยาเสพติด หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติดเล่นการพนันเป็นอาชญา หรือกระทำการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนหรือนักศึกษา ไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่ก็ตาม การกระทำการดังกล่าว ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

4. ความสำคัญของวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การมีวินัยในตนเอง คือ การที่เราสามารถทำสิ่งที่จำเป็นต้องทำ แม้ว่าจะไม่อยู่ในอารมณ์ที่อยากทำก็ตาม เนื่องจากทุกสิ่งทุกอย่างที่เกิดขึ้นนั้นมาจากการกระทำของเราเอง ถ้าเราเป็นคนที่มีวินัยในตนเอง เราจะสามารถ ทำสิ่งที่ยิ่งใหญ่และประสบความสำเร็จได้ ซึ่งมีความสำคัญดังนี้

4.1 ความสำคัญต่อตัวข้าราชการครูเอง

วินัย ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับตนเอง บุคคลที่เป็นครูก็เช่นเดียวกัน ถ้ามีวินัยก็จะประสบความสำเร็จและมีความเจริญก้าวหน้าในการทำงานได้อย่างมาก ซึ่งลักษณะวินัยในตนเอง ประกอบด้วย การมีความรับผิดชอบ การมีความวิริยะอุตสาหะในการทำงาน และการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ธรรมเนียมและแบบแผนขององค์กรที่ตนสังกัด

4.2 ความสำคัญต่อการศึกษา

เมื่อครูมีความประพฤติตัวที่ดี มีผลให้ครูสามารถเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ นักเรียน อันจะช่วยชักนำให้นักเรียนได้เรียนรู้สิ่งต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ และหากครูมีระเบียบวินัย นักเรียนก็ย่อมได้รับการบ่มเพาะให้มีวินัยเช่นเดียวกับครูด้วย เนื่องจากในทางจิตวิทยาถือว่าวัยเด็กเป็นวัยที่สามารถจดจำ และเลียนแบบพฤติกรรม ของผู้ใกล้ชิดและผู้ที่ตนเคารพนับถือได้ดี ดังนั้น หากเด็กมีวินัยที่เกิดจากแบบอย่างที่ดีจากครูก็ถือว่าการส่งเสริมวินัยของครูนั้นบรรลุเป้าหมายที่แท้จริงแล้ว

³¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 94 วรรคสอง

4.3 ความสำคัญต่อสังคมและประเทศชาติ

พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ได้พระราชทานหลักคิดเกี่ยวกับ “วินัย” ในพระบรมราโชวาทในโอกาสต่างๆ 3 ประการ³² คือ

ประการแรก “วินัย” เป็นพื้นฐานรองรับวิชาความรู้ ช่วยให้บุคคลทรงคุณความรู้อยู่ได้ และส่งเสริมให้สามารถนำความรู้มาปฏิบัติการให้เกิดประโยชน์ได้ จึงต้องมีความเข้าใจรักษาระเบียบวินัยนี้ ซึ่งจะช่วยนำประเทศชาติสู่ความวัฒนาสถาพร

ประการที่สอง คนที่มีความรู้ ความคิด สติปัญญา จำเป็นจะต้องใช้ “วินัย” บังคับให้ทำความดี ความเจริญ ให้แก่ตน และเผื่อแผ่ความคิดความเจริญนั้น แก่ผู้อื่นพร้อมกันไปด้วย จึงจะสามารถสร้างประโยชน์ให้กับตนเองและผู้อื่นได้

ประการที่สาม “วินัย” มี 2 ลักษณะ คือ วินัยที่ต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนด และวินัยในตนเองหรือวินัยประจำใจที่ทุกคนต้องบัญญัติขึ้นด้วยความคิดของตนเอง จึงจะสามารถนำมาควบคุม การประพฤติปฏิบัติของตนเองอย่างจริงจัง ก่อให้เกิดความสุข ความเจริญที่แท้จริงและมั่นคง

เห็นได้ว่า “วินัย” เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้สังคมและประเทศชาติของเรามีความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง ด้วยเหตุนี้ การสร้าง “วินัย” ให้กับคนในสังคมจึงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้นำในสังคม ทุกระดับที่ต้องส่งเสริมให้บุคคลที่อยู่ในปกครองมีวินัยและป้องกันมิให้กระทำผิดวินัย

ดังนั้นหากครูมีวินัยย่อมให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ทำให้สามารถสร้างเด็กให้มีวินัยได้ เมื่อเด็กเหล่านี้เติบโตใหญ่ก็จะเป็นประชากรที่มีคุณภาพสูง ส่งผลให้สังคมมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และที่สำคัญจะเป็นกำลังสำคัญในการสร้างสังคมและประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับอารยประเทศอีกด้วย

4.4 ความสำคัญต่อวงการวิชาชีพครู

หากครูประพฤติตนไม่เหมาะสมและผิดทำนองครองธรรมของครู จะส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในความเป็นปุชนิยบุคคลของครูว่ามีเหลือมากน้อยเพียงใด ดังนั้นจำเป็นต้องเสริมสร้างให้ครูมีระเบียบวินัย เพื่อสร้างสรรคให้เด็กมีความเจริญเติบโตทั้งในทางความรู้ความสามารถ และทัศนคติที่ดีงาม เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติต่อไป หากทำได้เช่นนี้ อาชีพครูก็จะเป็นอาชีพที่มีความหมาย มีศักดิ์ศรี เป็นที่ยอมรับของประชาชนอย่างแน่นอน

³² คณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ. *บทความคุณธรรม*. 17 มิถุนายน 2567.

5. ลักษณะการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แม้จะมีกฎหมายเฉพาะในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมิได้ มีความแตกต่างกับการดำเนินการทางวินัยของพลเรือนสามัญมากนัก โดยการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีรายละเอียดดังนี้

5.1 วินัยและการรักษาวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ใช้บังคับเฉพาะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเท่านั้น

วินัยและการรักษาวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะไม่ครอบคลุมไปถึงพนักงานราชการ หรือลูกจ้างตามสัญญาจ้าง รวมถึงข้าราชการประเภทอื่นๆ ซึ่งจะมีกฎหมายเรื่องวินัยและการรักษาวินัยของข้าราชการแต่ละประเภทตามที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ประเภทนั้นๆ กำหนด ทั้งนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่บังคับใช้กับประชาชนทั่วไป ดังนั้นหากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีเรื่องทะเลาะวิวาทกับชาวบ้าน ที่เป็นประชาชนทั่วไป ผู้ที่ต้องได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้คือข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ที่กระทำผิดวินัยเท่านั้น จะไม่มีผลให้ชาวบ้านที่เป็นคู่กรณีถูกดำเนินการทางวินัยไปด้วย

5.2 การดำเนินการทางวินัยจะไม่มีอายุความ

การกระทำผิดวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มิได้มีกฎหมายกำหนดอายุความไว้ ดังนั้น ไม่ว่าเวลาจะผ่านไปนานเพียงใดหรือผู้นั้นพ้นจากราชการไปแล้ว ก็ไม่สามารถพ้นจากความรับผิดทางวินัยได้ ซึ่งเหตุหนึ่งที่จะเป็นการพ้นจากความรับผิดทางวินัย คือ ออกจากราชการเพราะตาย เนื่องจากความตาย ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ซึ่งกระทำผิดวินัยเป็นเหตุให้บุคคลนั้นพ้นจากราชการไปแล้ว ทั้งนี้ เหตุเนื่องจากยังไม่มีผู้ใดทราบถึงการกระทำผิดของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้น หรืออาจจะทราบแต่ยังไม่มีผู้ใดกล่าวร้องเรียนกล่าวหา เพราะผู้กระทำผิดมีอิทธิพล เช่น เป็นผู้อำนวยการโรงเรียน ต่อมาหากผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไปหรือย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ ณ ที่อื่น อาจจะมีผู้ร้องเรียนกล่าวโทษทางวินัยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นก็ได้ หากเป็นเช่นนี้ก็ต้องดำเนินการทางวินัยต่อไป

5.3 ผู้ร้องเรียนกล่าวหาไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหาย

การพบการกระทำความผิดทางวินัยนั้น มีหลายวิธี กล่าวคือ นอกจากผู้เสียหายจะร้องเรียนกล่าวหาโดยตรงต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นแล้ว บุคคลอื่นๆ เช่น บิดา มารดา ญาติพี่น้อง และผู้เสียหาย ประชาชน หรือบุคคลอื่นใดที่รู้การกระทำผิดวินัยก็สามารถที่จะไปร้องเรียนกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นได้ นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชารู้เหตุการณ์กระทำผิดวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้อีกหลายทาง เช่น มีผู้ร้องเรียน ทางไปรษณีย์ ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ มีบัตรสนเท่ห์ กล่าวหา ผู้บังคับบัญชาตรวจพบเอง ปรากฏเป็นข่าวเผยแพร่ ทางสื่อมวลชน หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่พบ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกัน และปราบปรามการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งผู้กระทำผิดวินัยนั้นเองอาจเป็นผู้รายงานก็ได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้บังคับบัญชาจะทราบเหตุการณ์นั้นโดยวิธีใด เมื่อทราบแล้วก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปทันที

5.4 ถอนคำร้องเรียนกล่าวหา หรือถอนคำร้องทุกข์กล่าวโทษไม่มีผลให้ต้องระงับการดำเนินการ ทางวินัย รวมถึงยอมความกันไม่ได้และไม่อาจชดใช้ได้ด้วยเงิน

หากผู้ร้องเรียนกล่าวโทษมาขอถอนคำร้องเรียนหรือคำกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตามก็ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ยุติเรื่อง หรือให้ระงับกระบวนการสอบสวนทางวินัยนั้นได้ อีกทั้งผู้บังคับบัญชาหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และคณะกรรมการสอบสวนยังมีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ แล้วรายงานผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อยุติว่าผู้ที่ถูกกล่าวหา นั้นเป็นผู้กระทำผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ รวมถึง การดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องที่ยอมความกันไม่ได้ และไม่อาจชดใช้ได้ด้วยเงินได้ กล่าวคือ ผู้เสียหาย และผู้กระทำผิดจะยอมความกันไม่ได้ เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่สังคมส่วนรวม เนื่องจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่กระทำผิดวินัยไม่ถูกนำตัวมาลงโทษ ไม่ได้รับการแก้ไข และผู้กระทำผิดยังคงลอยนวลอยู่ต่อไป แม้ผู้กระทำผิดวินัยจะได้ดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเสียหาย การดำเนินการสืบสวนสอบสวนต้องกระทำต่อไป ไม่อาจยุติเรื่องได้ และไม่อาจถือว่าการเยียวยาแก้ไขดังกล่าวจะสามารถลบล้างความผิดหรือเป็นเหตุให้ยุติเรื่องได้

5.5 การรับสารภาพไม่เป็นเหตุให้ลดหย่อนโทษ

การดำเนินการทางวินัยมิได้มีกฎหมายกำหนดให้การรับสารภาพเป็นเหตุให้นำมาลดหย่อนโทษหรือพ้นจากโทษทางวินัยได้ ดังนั้น แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะรับสารภาพเป็นคุณแก่กระบวนการในการดำเนินการ ทางวินัยก็ไม่มีผลต่อการดำเนินการทางวินัยแต่อย่างใด

5.6 ไม่อาจกล่าวอ้างเหตุไม่รู้กฎหมายขึ้นเป็นข้อต่อสู้เพื่อไม่ต้องรับผิดชอบทางวินัยได้

การไม่รู้กฎหมายหรือระเบียบว่าสิ่งที่กระทำไป ไม่อาจใช้เป็นข้ออ้างให้ตนไม่ต้องรับผิดชอบ หรือได้รับการลดหย่อนโทษลงได้ เนื่องจากผู้ที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องมีวินัย และต้องรู้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย รวมทั้งระเบียบหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการปฏิบัติงาน ดังนั้น การอ้างเหตุเพราะความไม่รู้ดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้

6. ผลของการฝ่าฝืนวินัย

บุคคลใดที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้กระทำการฝ่าฝืนข้อห้าม หรือไม่ปฏิบัติ ตามข้อปฏิบัติทางวินัยที่ได้บัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในหมวด 6 บุคคลนั้นถือเป็นผู้กระทำผิดวินัย ซึ่งจะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรลดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 ทั้งนี้ โทษทางวินัย (Disciplinary action) ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แบ่งออกเป็นความผิดวินัย ไม่ร้ายแรงและความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังนี้

6.1 ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

ข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาที่มีความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง จะต้องได้รับโทษทางวินัย 3 สถาน โดยมีรายละเอียดของโทษ ดังต่อไปนี้

6.1.1 ภาคทัณฑ์

ภาคทัณฑ์ เป็นการลงโทษเฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน ซึ่งในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษโดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้³³

6.1.2 ตัดเงินเดือน

ตัดเงินเดือน เป็นการลงโทษตัดเงินเดือนเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ของเงินเดือน และเป็นจำนวนเดือน เช่น ตัดเงินเดือน 4% เป็นเวลา 2 เดือน เมื่อพ้นเวลา 2 เดือน แล้วก็จะได้รับเงินเดือนตามปกติ ผู้ถูกลงโทษตัดเงินเดือนจะไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีในปีนั้น³⁴

³³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 100

³⁴ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน พ.ศ. 2561 ข้อ 2 (2)

6.1.3 ลดชั้นเงินเดือน

ลดชั้นเงินเดือน เป็นการลดชั้นเงินเดือนของผู้ที่ลงเป็นจำนวนชั้นของเงินเดือน เช่น ลดชั้นเงินเดือน 1 ชั้น จาก 5,560 บาท เป็น 5,260 บาท ผู้ถูกลดชั้นเงินเดือนจะไม่ได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปีในปีนั้น³⁵

6.2 ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีความผิดทางวินัยร้ายแรง จะต้องได้รับโทษทางวินัย 2 สถาน โดยมีรายละเอียดของโทษ ดังต่อไปนี้

6.2.1 ปลดออก

ปลดออก กรณีผู้ที่ได้รับโทษปลดออกจากราชการ ต้องพ้นจากสภาพความเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่ยังคงได้รับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ

6.2.2 ไล่ออก

ไล่ออก เป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ การลงโทษ ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ จะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา และคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและส่งเรื่องให้ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. พิจารณามีมติให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ

7. หลักกฎหมายมหาชนกับการดำเนินการทางวินัย

จุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย คือ เพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยได้กระทำผิดวินัยในกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว ยุติธรรม และโดยปราศจากอคติ เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้รับการลงโทษที่เหมาะสมกับความผิดและไม่ให้ผู้ที่ไม่มีความผิด ถูกลงโทษ ทั้งนี้ การที่จะนำมาซึ่งการดำเนินการทางวินัยที่รวดเร็ว ยุติธรรม และโดยปราศจากอคติ นั้น ผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการทางวินัยต้องอาศัยหลักการต่างๆ มาใช้ประกอบการดำเนินการ ดังนี้

³⁵ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน พ.ศ. 2561 ข้อ 2 (3)

7.1 หลักแห่งความเสมอภาค

องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักแห่งความเสมอภาค การแยกบุคคลออกเป็นประเภทและปฏิบัติต่อบุคคลแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไป โดยปราศจากเหตุผลที่รับฟังได้ถือว่า เป็นการเลือกปฏิบัติ อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ นอกจากเป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับ การปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคแล้ว รัฐต้องบังคับใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อให้มีความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย (Equal Justice Under Law) กับประชาชนทุกคนได้³⁶

7.2 หลักความเป็นธรรม

การพิจารณากำหนดโทษให้เหมาะสมตามควรแก่กรณี หากโทษที่ได้รับไม่เหมาะสมกับความผิดโทษที่ไม่เหมาะสมอาจทำให้ไม่เป็นธรรม ส่งผลต่อความถูกต้อง และในทางกลับกัน โทษที่เหมาะสมกับความผิด ก็จะมีผลต่อความถูกต้องและเป็นธรรม เช่น ความผิดร้ายแรงก็ต้องกำหนดโทษไม่ร้ายแรง ความผิดไม่ร้ายแรงก็ต้องกำหนดโทษไม่ร้ายแรง ให้เหมาะสมกับกรณีความผิด ต้องพิจารณากำหนดโทษโดยเสมอหน้ากัน ใครทำผิดก็ต้องถูกลงโทษไม่มีการยกเว้นเลือกที่รักมักที่ชัง กระทำผิดอย่างเดียวกันควรต้องลงโทษเท่ากัน อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นความผิดอย่างเดียวกันแต่พฤติการณ์แห่งการกระทำอาจไม่เหมือนกัน โทษจึงอาจแตกต่างกันได้³⁷

7.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ถือเป็นหลักการพื้นฐาน ในหลักกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ ที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จะมีผลในทางปฏิบัติก็โดยที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้³⁸ ทั้งนี้ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองภายใต้เขตอำนาจ ของศาลปกครองตามที่กฎหมายกำหนด เช่นการควบคุมมิให้ฝ่ายปกครองกระทำตามอำเภอใจ การกระทำทางปกครองจึงต้องชอบด้วยกฎหมาย

³⁶ สำนักงาน ก.ค.ศ. คู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. ม.ป.ป. หน้า 17

³⁷ ทิวากร ดวงเขต. ความไม่มีส่วนได้ส่วนเสียและความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีรับสารภาพ (สารະນິพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี. 2558. หน้า 28

³⁸ สุภาวดี แก้วอำรัตน์. ปัญหาเกี่ยวกับการกันเป็นพยานในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. หน้า 42

ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้จะมีผลในทางปฏิบัติ ก็แต่โดยการที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้³⁹

7.4 หลักความชัดเจนของการใช้อำนาจทางปกครอง

หลักความชัดเจนของการใช้อำนาจทางปกครอง (Principle of Administrative Certainty) นี้ เป็นหลักการย่อยของหลักนิติธรรมตามระบบกฎหมายปกครอง มีสาระสำคัญที่มุ่งประสงค์ต้องการให้ “สถานะทางกฎหมาย” (Legal status) ของนิติสัมพันธ์ อันเป็นผลมาจากการใช้อำนาจทางปกครองเกิดความชัดเจน และคาดหมายได้ (Certainty and predictability) หรือมุ่งต่อผลทางกฎหมายด้วยการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกสิทธิหน้าที่ของประชาชนเกิดความชัดเจน โดยเรียกร้องให้มาตรการต่างๆ ของฝ่ายปกครองต้องมีกฎเกณฑ์ที่ไม่คลุมเครือ และง่ายต่อความเข้าใจ (Simplicity) ซึ่งถือว่ามีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ แต่หลักการดังกล่าวมิได้มีผลบังคับให้การกำหนดกฎเกณฑ์ต้องประจักษ์ชัดเจนกระทั่งไม่อาจเกิดการตีความได้ หากแต่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองออกกฎเกณฑ์ที่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความเข้าใจได้ เนื่องจากจะทำให้มี “มาตรฐานความชัดเจน” ในการบังคับใช้กฎหมายอันเป็นภารกิจหลักของฝ่ายปกครองนั่นเอง ทั้งนี้ หากทางปกครองไม่มีความชัดเจนเพียงพอต่อการทำให้ประชาชน หรือผู้รับคำสั่งสามารถเข้าใจและปฏิบัติตามได้ ตามหลักกฎหมายปกครองแล้วถือว่ามาตรการดังกล่าวมีความบกพร่องอย่างร้ายแรง กรณีย่อมตกเป็นโมฆะ (Void) ได้⁴⁰

หลักความชัดเจนของการใช้อำนาจทางปกครองถูกคิดค้นขึ้นเพื่อการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์สูงสุดของกฎหมายปกครอง 2 ประการควบคู่กัน⁴¹ ดังนี้

7.4.1 ประโยชน์สาธารณะ

หลักการนี้จะเป็นการประกันว่า เมื่อฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครอง “สื่อสาร” ไปอย่างชัดเจนแน่นอนแล้ว ย่อมส่งผลให้ประชาชนตระหนักรับทราบในฐานะ “การตัดสินใจขั้นสุดท้าย ทางปกครอง” (Final administrative decision-making) ที่มีผลผูกพัน (Binding) ณ ห้วงเวลานั้น และสามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นตามประสงค์ของตนเอง อันเป็นการทำให้การดำเนินภารกิจ ทางปกครองเกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐและตัวบทกฎหมายที่มุ่งหมายตอบสนองประโยชน์สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ

³⁹ ปิยะ ปะดุงตา. *หลักนิติธรรม* (เอกสารวิชาการ). หน้า 5

⁴⁰ พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย. *หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2565. หน้า 170-172

⁴¹ “เรื่องเดียวกัน”.

7.4.2 คุ่มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

หลักการนี้จะเป็นการประกันว่าเมื่อฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจทางปกครองเพื่อสร้างกฎเกณฑ์อย่างชัดเจนไม่คลุมเครือแล้ว ย่อมเป็นการป้องกันการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ (Arbitrariness) หรือการใช้ดุลพินิจอย่างไร้เหตุผลของฝ่ายปกครอง อีกทั้งเมื่อหลักการเรียกร้องให้การกำหนดกฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครองต้องมีความมั่นคง (Security) และชัดเจนแน่นอน (Clarity) ประชาชนย่อมเห็นและคาดหมาย (Foreseeable) ถึงสิทธิหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและผลทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นกับตนจากการใช้อำนาจทางปกครองนั้น กรณีทำให้สามารถประเมินและวางแผนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ หรือการดำรงชีวิตของตนเองได้ รวมตลอดถึงดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้ง หากเห็นว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นขัดแย้งไม่สอดคล้องกับตัวบทกฎหมาย หรือมีลักษณะเป็นสร้างภาระ หรือจำกัดสิทธิมากเกินไป อันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายปกครองอีกด้วย

7.5 หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability)

สำหรับการตรวจสอบด้วยหลักแห่งความเหมาะสมนี้ เป็นการเข้าไปพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการของฝ่ายปกครองและเป้าประสงค์ที่มีการกำหนดไว้มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงซึ่งกันและกันหรือไม่ โดยการวิเคราะห์มาตรการทางปกครองที่เป็นประเด็นอยู่ว่า อยู่ในสถานะของเครื่องมือในการบังคับใช้ตัวบทกฎหมายของฝ่ายปกครองที่มีประสิทธิภาพ (Effectiveness)⁴² หรือไม่เพียงใด อีกทั้งคือการค้นหาวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองซึ่งถือเป็นหลักการที่บังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาเลือกออกคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมาย ซึ่งให้อำนาจได้กำหนดไว้เท่านั้น⁴³ คำสั่งทางปกครองใดๆ ก็ตามที่ในความเป็นจริงแล้วไม่อาจทำให้บรรลุความมุ่งหมายตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมาย ซึ่งให้อำนาจได้กำหนดไว้ได้ ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม

จึงสรุปได้ว่า ถ้าบุคลากรซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการรักษากฎหมาย และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้คนในสังคม ยึดหลักความเป็นธรรมในการดำเนินคดีกับทุกคนที่กระทำผิดกฎหมาย และเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยเสมอภาคกัน โดยยึดหลักที่ได้กล่าวมาข้างต้นเชื่อได้ว่าทุกคนในสังคม จะได้รับความเป็นธรรมโดยเสมอภาคแน่นอน

⁴² “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 183

⁴³ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กองคุ้มครองแรงงาน. *หลักการใช้ดุลพินิจ*. 23 มิถุนายน 2567.

8. แนวคิดในการลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย ซึ่งเป็นมาตรการในการปราบปราม คือ ใช้สำหรับลงโทษโดยปราบข้าราชการผู้กระทำผิดและปรามไม่ให้ข้าราชการโดยทั่วไปกล้ากระทำความผิดวินัย เพราะกลัวถูกลงโทษ การลงโทษเป็นสิ่งควบคู่ไปกับวินัย เพราะไว้ในองค์กรต่างๆ จะไม่มีการกระทำความผิดวินัยเลยนั้น ย่อมเป็นไปได้และโดยที่การหลักเลียงที่จะไม่มีการลงโทษก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก แต่ก็เป็นมาตรการที่สำคัญ และจำเป็นต้องใช้อยู่ตราบเท่าที่ยังมีข้าราชการกระทำความผิดวินัยอยู่ ในการลงโทษทางวินัยมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นการตอบโต้ หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำความผิดทางวินัย แต่ควรที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่แท้จริง ซึ่งพอที่จะสรุปจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัยได้ ดังต่อไปนี้⁴⁴

8.1 เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน

โดยจุดมุ่งหมายนี้เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หรือเพื่อให้ผู้กระทำความผิดตระหนักว่า ผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษหนักเสมอ และ “ปราม” ไว้มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง

8.2 เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพข้าราชการ

โดยจุดมุ่งหมายนี้ การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการจะต้องกระทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ ต้องกระทำโดยจริงจังไม่ละเว้นหรือละเลย โดยฉับพลันคือลงโทษในเวลาใกล้เคียงกับที่พบการกระทำความผิด โดยยุติธรรมคือได้พิจารณาโดยถ่องแท้แล้วว่ากระทำความผิดจริง โดยเป็นธรรมคือเสมอหน้าไม่เลือกที่รักมักที่ชังและลงโทษในระดับที่เหมาะสมแก่ความผิดอันจะทำให้ข้าราชการโดยส่วนรวมมีความระมัดระวังในการรักษามาตรฐานความประพฤติและรู้สึกว่ามีความเป็นธรรมในราชการ ทำให้มีขวัญและกำลังใจในการที่จะประพฤติและปฏิบัติให้อยู่ในมาตรฐานที่ดี ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงสมรรถภาพของข้าราชการ

8.3 เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

จุดหมายนี้ให้ระวางอย่าให้การลงโทษเป็นไปโดยพยาบาท หรือโทษสุจริตและให้แสดงให้เห็นชัดว่า ผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดในกรณีใด ฉะนั้น การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการจึงควรกระทำให้ผู้นั้นรู้เข้าใจ และยอมรับในความผิดที่เขาได้กระทำอันจะทำให้ผู้นั้นรู้สึกสำนึกในการกระทำของตนว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ต่อส่วนรวม และทางราชการและจะต้องได้รับโทษจากการกระทำผิดนั้น เพื่อเป็นการจูงใจให้ปรับปรุงตัวเองให้ดีขึ้นไปด้วย

⁴⁴ สมคิด ประครองญาติ. การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีรับสารภาพ.

8.4 เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อราชการ

การกระทำให้ข้าราชการมีวินัย มีสมรรถภาพในการทำงาน ย่อมเป็นทางหนึ่งที่จะรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ ดังนั้น ในหน่วยงานใดมีข้าราชการกระทำผิดวินัย จึงจำเป็นต้องมีการลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยนั้นๆ ทั้งนี้เพื่อที่จะรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่น ของประชาชนต่อทางราชการ โดยที่การลงโทษทางวินัยมีจุดมุ่งหมาย ดังกล่าวและจุดมุ่งหมายของวินัยข้าราชการ ก็เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ คือผลสำเร็จของงานในชาติ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำงาน ฉะนั้นโทษที่จะลงแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย จึงมักจะกำหนดเป็นการตำหนิ เช่น ภาคทัณฑ์ การลดฐานะและผลประโยชน์ในงาน เช่น ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน และการให้พ้นจากวงงาน เช่น ไล่ออก ปลดออก เป็นต้น นอกจากนี้ ในวงการทหาร ตำรวจและผู้คุมมักโทษ เนื่องจากเป็นผู้ถืออาวุธในการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องเคร่งครัด ในการบังคับบัญชาเป็นพิเศษ จึงมีการลงโทษที่กระทำต่อเนื้อตัวร่างกายด้วย เช่น ชัง กักบริเวณ เพิ่มเวรยาม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการจะต้องกระทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ โดยจุดมุ่งหมายของการลงโทษทางวินัยก็เพื่อให้ผู้กระทำผิดเกิดจิตสำนึกในความผิดเท่านั้น มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นการตอบโต้ หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิดทางวินัย ฉะนั้นการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการจึงควรกระทำให้ผู้นั้น รู้เข้าใจและยอมรับในความผิดที่เขาได้กระทำ โดยการลงโทษดังกล่าวก็เพื่อเป็นการให้ข้าราชการมีวินัย มีสมรรถภาพในการทำงาน ซึ่งเป็นทางหนึ่งในการรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ

9. ขั้นตอนการใช้ดุลพินิจในกระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง

การออกคำสั่งทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอย่างหนึ่ง ดังนั้น ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการตัดสินใจในการใช้อำนาจกระทำการ ว่าควรกระทำการหรือไม่ หรือจะต้องกระทำการอย่างไร ซึ่งการใช้ดุลพินิจในกระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง 3 ขั้นตอนดังต่อไปนี้⁴⁵

⁴⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2565. หน้า 124-125.

9.1 การตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่จะใช้อำนาจ

ขั้นตอนที่หนึ่ง คือ การตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่จะใช้อำนาจกระทำการ การใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองนี้ คือการตรวจสอบว่าข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเกิดขึ้นหรือมีอยู่อย่างไร ซึ่งจะต้องกระทำโดยการรวบรวมและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานต่างๆ ทั้งที่เป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ และพยานผู้เชี่ยวชาญ ทั้งนี้ตามระบบไต่สวน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “ในการพิจารณา ทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี” และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า “เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง (2) รับฟังพยานหลักฐานคำชี้แจงหรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา (3) ข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ (4) ขอให้ ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง (5) ออกไปตรวจสอบสถานที่ และในวรรคสองว่า “คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่”

9.2 การให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง

ขั้นตอนที่สอง คือ การให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงในเรื่องที่จะใช้อำนาจ กล่าวคือ การวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงในเรื่องที่จะกระทำการ เช่น ออกคำสั่งทางปกครองตามที่ตรวจสอบและรับฟังเป็นที่ยุติมาแล้วในขั้นตอนที่หนึ่งนั้นเป็นข้อเท็จจริงประเภทเดียวกันกับข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่อย่างไร

9.3 การตัดสินใจว่าจะกระทำการหรือไม่และหรือจะกระทำการ

ขั้นตอนที่สามซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายนี้ จะเป็นการตัดสินใจว่าจะต้องหรือสมควรกระทำการหรือไม่ อย่างไร เช่น จะต้องหรือสมควรออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และในกรณีที่จะต้องหรือสมควรออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องหรือสมควรออกคำสั่งทางปกครองที่มีใจความอย่างไร

ดังนั้น จากขั้นตอน 3 ประการ⁴⁶ ที่กล่าวมาข้างต้น จะได้ยกตัวอย่างว่าหากมีเรื่องที่จะต้องตรวจสอบ และแสวงหาข้อเท็จจริง สิ่งที่จะต้องดำเนินการ มีดังนี้

ตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องถูกลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ นางสาวแดง นักเรียนของโรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่ง ร้องเรียนต่อผู้อำนวยการโรงเรียน ว่าอาจารย์ ก. ได้เสียกับตน จนมีบุตรด้วยกันหนึ่งคนคือเด็กชายขาว แต่อาจารย์ ก. ไม่ยอมรับเด็กชายขาวเป็นบุตร และไม่ยอมให้การอุปการะเลี้ยงดูเด็กชายขาว เลย ขอให้ผู้อำนวยการโรงเรียนลงโทษทางวินัยอาจารย์ ก. ดังนั้น ในตัวอย่างดังกล่าวกระบวนการใช้อำนาจ ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอาจารย์ ก. คือ

ขั้นตอนที่หนึ่ง ผู้อำนวยการโรงเรียน (โดยคณะกรรมการสอบสวนวินัย) ต้องตรวจสอบ และแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องร้องเรียนนี้ให้ได้ความเป็นยุติว่า อาจารย์ ก. มีความสัมพันธ์ทางเพศกับนางสาวแดงจนมีบุตรด้วยกันจริงตามคำร้องเรียนหรือไม่ โดยการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ตามระบบไต่สวนและชี้แจงนำพยานหลักฐานเหล่านั้น หากข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นยุติว่าอาจารย์ ก. มีความสัมพันธ์ทางเพศกับนางสาวแดง จนมีบุตรด้วยกันจริง

ขั้นตอนที่สอง ผู้อำนวยการโรงเรียนก็ต้องดำเนินการในวินิจฉัยว่าการกระทำของอาจารย์ ก. ว่าเช่นนี้ ถือได้หรือไม่ ว่าเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และหากวินิจฉัยว่าการที่อาจารย์ ก. ไปมีความสัมพันธ์ทางเพศกับนักเรียนในความดูแลของตน เช่นนี้เป็นกรกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว อย่างร้ายแรง ผู้อำนวยการโรงเรียนก็ต้องดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายต่อไป

ขั้นตอนที่สาม คือ ผู้อำนวยการโรงเรียนต้องพิจารณาตัดสินใจว่าสมควรมีคำสั่งลงโทษอาจารย์ ก. โดยให้ปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ

10. ผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่อง

ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ว่า “คำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์อาจเป็นเพราะบกพร่องในรูปแบบหรือวิธีพิจารณาหรือไม่สมบูรณ์ในเนื้อหาก็ได้ ซึ่งความบกพร่อง ในเรื่องที่สำคัญน้อย จะไม่ถือว่าทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์ กล่าวคือ มีผลตามปกติของคำสั่ง

⁴⁶ เฟิงอ้าง.

ทางปกครองนั้น เฉพาะคำสั่งทางปกครอง ที่บกพร่องในเรื่องที่สำคัญเท่านั้นที่จะถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์”⁴⁷

ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ให้คำอธิบายผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่องไว้อย่างเป็นระบบ พอสรุปได้ว่า “ระบบกฎหมายปกครองของไทย ในปัจจุบันได้กำหนดผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่องไว้ในหลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของความบกพร่อง หรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้น”⁴⁸

10.1 ลักษณะและระดับของความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองมี ดังนี้

ผลของคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่องจะมีความแตกต่างกัน ซึ่งสามารถกำหนดลักษณะและระดับของความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองได้ ดังนี้⁴⁹

10.1.1 คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยมีความบกพร่องผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง และร้ายแรง ถึงขนาดที่เป็นโมฆะ คือ คำสั่งทางปกครองเสียเปล่าและไม่มีผลใดๆ มาตั้งแต่ต้น ในทางกฎหมายถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วย “นิติกรรมทางปกครอง ที่ไม่มีอยู่ในทางกฎหมาย” ตามกฎหมายฝรั่งเศส ความเป็นโมฆะกรรมของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว แม้ไม่มีบัญญัติไว้ชัดแจ้งในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่ถือเป็นหลักทั่วไปที่สามารถนำมาปรับใช้แก่กรณีตามเหตุและผลของแต่ละเรื่อง เป็นผลให้ไม่ผูกพันเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง และผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจอ้างสิทธิตามคำสั่งนั้นได้

10.1.2 คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มิได้มีความบกพร่องผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง และร้ายแรงเป็นคำสั่งทางปกครองที่บกพร่องในเนื้อหาที่ยังมีผลใช้บังคับทางกฎหมายจนกว่าจะถูกเพิกถอน โดยถือว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองแบบแก้ไขโดยฝ่ายปกครองเอง เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองมาแล้วหรือไม่ และเป็นอำนาจริเริ่มที่เป็นดุลพินิจในการเพิกถอนของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชา ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเอง โดยคู่กรณีไม่ต้องยื่นคำขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองมาก่อน

⁴⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. วิญญูชน. หน้า 319

⁴⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. วิญญูชน. หน้า 322

⁴⁹ วิษุวัช ตันมี. การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครอง. หน้า 2-4

10.1.3 คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยมีความบกพร่องในวิธีพิจารณา เป็นการบกพร่องที่มีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับขั้นตอนของการทำคำสั่งทางปกครอง หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง มิใช่ความบกพร่องในเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง และไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ระบบการปกครอง เมื่อเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ดังกล่าว จึงสามารถแก้ไขข้อบกพร่องได้

10.1.4 คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยมีความบกพร่องเล็กน้อย เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยที่ไม่กระทบเนื้อหาหรือความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองได้โดยเจ้าหน้าที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องได้เสมอ เช่น การพิมพ์ผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อย ในการนี้เจ้าหน้าที่อาจเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดส่งคำสั่งทางปกครอง เอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมาเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติม และข้อผิดพลาดเล็กน้อยอีกประการหนึ่งก่อนออกคำสั่งทางปกครองที่สามารถการแก้ไขข้อบกพร่องได้ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่สามารถแนะนำให้ผู้ยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำขอที่ยื่นมาได้ทันที ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557

10.2 ผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ จำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท

คำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ ที่เกิดจากความบกพร่องในรูปแบบหรือวิธีพิจารณา หรือไม่สมบูรณ์ ในเนื้อหานั้น สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้⁵⁰

10.2.1 คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ ซึ่งเสียเปล่าไม่มีผลมาตั้งแต่ต้น ไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ จึงจะแก้ไขให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่สมบูรณ์อีกไม่ได้ในทางกฎหมาย ดังนั้นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าในภาคเอกชน หรือภาครัฐ หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเองอาจปฏิเสธไม่รับรู้ว่าคำสั่งเช่นนั้นอยู่ได้ ซึ่งหากผู้ใดพยายามบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นอาจต้องมีความผิดทางละเมิดได้ และจะยกเอาความเป็นโมฆะขึ้นอ้างเมื่อใดก็ได้ ไม่ว่าจะโดยฝ่ายปกครอง เอกชนที่เกี่ยวข้องหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง และไม่ว่าในชั้นการพิจารณา ของเจ้าหน้าที่ชั้นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือชั้นการพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง โดยไม่มีอายุความ และไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย ให้เพิกถอน แต่วินิจฉัยแสดงความเป็นโมฆะของคำสั่งนั้นด้วยเหตุเป็นโมฆะ ทั้งนี้ การวินิจฉัยมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันทำคำสั่งทางปกครองนั้นเสมอ เพราะคำสั่งที่เป็นโมฆะไม่มีผลมาตั้งแต่ต้น ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองนั้นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองยกขึ้นพิจารณาเองได้ เพราะเป็นกรณีไม่เป็นผลในกฎหมาย

⁵⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 320.

10.2.2 คำสั่งที่อาจถูกเพิกถอนได้ เป็นคำสั่งที่มีผลตามกฎหมายมาตั้งแต่ต้น แต่อาจถูกเพิกถอนภายหลังได้ จึงถือว่ามีผลในกฎหมายแล้ว ส่วนจะเพิกถอนภายหลังเมื่อใด โดยจะให้มียุทธย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังเป็นปัญหาในชั้นเพิกถอน บางระบบจะใช้หลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถือเป็นการโรมฆะนั้นชอบ ด้วยกฎหมายจนกว่าจะพิสูจน์เป็นอย่างอื่น ซึ่งมีผลเป็นทำนองเดียวกัน เพราะก่อนเพิกถอนผลทางกฎหมาย ทุกอย่างต้องมีอยู่และเกิดต่อเนื่องกันไปจนกว่าจะถูกเพิกถอน หากต่อมามีการแก้ไขส่วนบกพร่องนั้นได้ ก็จะสมบูรณ์ต่อไป



บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทยและต่างประเทศ

การดำเนินการทางวินัยเป็นเครื่องมือของผู้บังคับบัญชาในการปกครองข้าราชการ ซึ่งถือเป็นมาตรการขั้นสุดท้ายและเป็นมาตรการขั้นเด็ดขาดที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการ ให้อยู่ในระเบียบวินัยของทางราชการ ในแต่ละประเทศจะมาตรการการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ โดยมิมีขั้นตอน และหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน แต่จุดมุ่งหมายในการดำเนินการทางวินัยนั้นมิได้ มีความแตกต่างกัน เนื่องจากไม่ว่าประเทศใดย่อมมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ข้าราชการเป็นแบบอย่างที่ดี แก่ทุกคนในสังคมและมีความน่าเชื่อถือ และเพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีแก่กลุ่มของสังคมข้าราชการ ดังนั้นข้าราชการจึงต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัด โดยต้องปฏิบัติ ตามข้อกำหนดทางวินัย ตามที่กฎหมาย บัญญัติ หากมีการฝ่าฝืนหรือพบว่ามีการกระทำผิด ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องได้รับโทษในทางวินัย ทั้งนี้มาตรการในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อันเป็นกฎหมายเฉพาะที่บังคับใช้กับข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาเท่านั้น แต่สำหรับกฎหมายต่างประเทศที่จะกล่าวต่อไปนั้นไม่พบว่ามีกฎหมาย เฉพาะใดที่บังคับใช้กับข้าราชการครูแต่อย่างใด ดังนั้น มาตรการในการดำเนินการ ทางวินัยของข้าราชการครู ในต่างประเทศจึงใช้บังคับกฎหมายเดียวกันกับข้าราชการประเภทอื่นด้วย

1. มาตรการการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ของประเทศไทย

มาตรการการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ กำหนดไว้ว่าการดำเนินการทางวินัยต้องให้ดำเนินการด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม และการดำเนินการ สอบสวนทางวินัยให้ดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน ที่ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวน พิจารณา พ.ศ. 2551 กำหนดไว้

การดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัย เป็นกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการในการลงโทษข้าราชการ และเป็นกระบวนการตามกฎหมายที่จะต้องกระทำเมื่อข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีลำดับก่อนหลังต่อเนื่องกัน อันได้แก่ การตั้งข้อกล่าวหา การสืบสวน การสอบสวน เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องด้วยการดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการในการได้มาของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ขั้นตอน การดำเนินการทางวินัยและการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษทางวินัย จึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง ซึ่งขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กรณีที่ต้องดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัย จะต้องกระทำเมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย โดยมูลที่ควรกล่าวหาอาจจะมีหลายช่องทาง เช่น ผู้บังคับบัญชาได้ตรวจพบหรือทราบเอง มีผู้กล่าวหา หรือกรณีเจ้าหน้าที่หน่วยงานพบการกระทำผิดแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เป็นต้น ซึ่งหากมูลที่กล่าวหาอันอาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกคือกรณีมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงหรือชี้ชัดว่ามีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย และกรณีที่สองคือกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย โดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

2) ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

เนื่องด้วยคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงมีผลให้การดำเนินการทางวินัย อันเป็นที่มาของคำสั่งทางปกครองนั้น ต้องมีขั้นตอนการดำเนินการไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง โดยขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพิจารณาที่ กฎ ก.ค.ศ ว่าด้วยการสอบสวนและการพิจารณา พ.ศ. 2550 กำหนด โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การตั้งเรื่องกล่าวหา

การตั้งเรื่องกล่าวหา เป็นการตั้งเรื่องดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า⁵¹ โดยผู้ตั้งเรื่องกล่าวหาคือผู้บังคับบัญชา ของผู้ถูกกล่าวหา กรณีที่เป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้ต้องเป็นกรณีมีมูลว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น⁵² สำหรับกรณี

⁵¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 98 วรรคหนึ่ง

⁵² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 98 วรรคสอง

ที่เป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น คือ ผู้อำนวยการสถานศึกษา แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในโรงเรียนได้ทุกคนในฐานะผู้บังคับบัญชา เว้นแต่กรณีที่เป็นกรช่วยเหลือปฏิบัติราชการ ซึ่งมีเพียงอำนาจการบังคับบัญชา แต่ไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยหรือสั่งลงโทษ กรณีเช่นนี้ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด เป็นผู้ดำเนินการ การตั้งเรื่องกล่าวหาเป็นขั้นตอนที่จำเป็นและต้องดำเนินการทั้งในกรณีที่มีความผิดวินัยร้ายแรง และความผิดวินัยไม่ร้ายแรง เนื่องจากการตั้งเรื่องกล่าวหาเป็นขั้นตอนที่จำเป็นและต้องดำเนินการทั้งในกรณีที่มีความผิดวินัยร้ายแรงและความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ในการตั้งเรื่องกล่าวหาไม่มีใช้ฐานความผิด แต่เป็นเรื่องราว หรือการกระทำที่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกกล่าวหาทำความผิด ฉะนั้นการตั้งเรื่องกล่าวหาควรตั้งให้กว้าง เพื่อให้รู้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาทำอะไรที่เป็นความผิด และไม่ควรระบุฐานความผิด หรือระบุมาตราความผิดไปเป็นเรื่องกล่าวหา เพราะจะทำให้เรื่องที่ถูกกล่าวหาถูกจำกัดไว้ในวงแคบ

(2) การแจ้งข้อกล่าวหา

ในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้⁵³ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา การแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถือเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องปฏิบัติ และการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นหน้าที่ ของคณะกรรมการสอบสวนที่จะต้องแจ้งและอธิบายรายละเอียดของข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา⁵⁴ ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และถ้าเห็นว่ายังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำการตามที่ถูกกล่าวหา ก็ให้มีความเห็นยุติเรื่อง รวมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐาน ที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และในการสอบสวนนี้มีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้⁵⁵ การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน ที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ทำบันทึกตามแบบ สว.2 ที่ ก.ค.ศ. กำหนด จำนวนสองฉบับ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหา ลงลายมือชื่อรับทราบแล้วมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ และเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวนอีกหนึ่งฉบับ⁵⁶ โดยจะต้องดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้ ข้อกล่าวหาที่จะต้องแจ้งและอธิบายให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบนั้น ต้องอยู่ในขอบเขตของเรื่องที่ถูกกล่าวหา โดยอธิบายเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ชัดเจนเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้

⁵³ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 20 (1)

⁵⁴ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 20 (3)

⁵⁵ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 23 วรรคหนึ่ง

⁵⁶ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 23 วรรคสอง

ตรงประเด็น เมื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะต้องสอบถามผู้ถูกกล่าวหาว่า ได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร⁵⁷

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหารับสารภาพว่าได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่า การกระทำตามที่ถูกกล่าวหาเป็นความผิดวินัยกรณีใด⁵⁸ เช่น กรณีความผิดดังกล่าวเป็นเหตุให้ออกจากราชการ เป็นเหตุให้ต้องรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามมาตรา 111 เป็นต้น หากผู้ถูกกล่าวหายืนยันตามที่รับสารภาพให้บันทึกถ้อยคำรับสารภาพรวมทั้งเหตุผลในการรับสารภาพ และสาเหตุแห่งการกระทำไว้ด้วย รวมถึงการพิจารณาว่าจะควรสอบสวนต่อไปหรือไม่

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหา ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหา หรือมาแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนต้องทำบันทึกตามแบบ สว.2 ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ พร้อมทั้งมีหนังสือสอบถามผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดวินัยหรือไม่⁵⁹ การแจ้งข้อกล่าวหาโดยวิธีนี้ต้องทำบันทึกแบบ สว.2 เป็นสามฉบับ เก็บไว้ในสำนวนการสอบสวนหนึ่งฉบับ ส่งให้ผู้ถูกกล่าวหาสองฉบับ ผู้ถูกกล่าวหาเก็บไว้หนึ่งฉบับ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบส่งคืนมาหนึ่งฉบับ ในกรณีเช่นนี้เมื่อล่วงพ้น 15 วัน นับแต่วันดำเนินการดังกล่าว แม้ไม่ได้รับแบบ สว.2 คืนมาก็ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบแล้ว

(3) การสืบสวน

การสืบสวน หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเบื้องต้นในมูลกรณีที่มีการกล่าวหา หรือสงสัยว่าข้าราชการผู้ใดอาจกระทำความผิดจริงหรือไม่ เพียงใด เพื่อจะได้ดำเนินการทางวินัยต่อไป⁶⁰

การสืบสวนทางวินัย หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งกรณีในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ และเพื่อที่รักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกัน ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นอยู่ต่อไป⁶¹

⁵⁷ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 23 วรรคสาม

⁵⁸ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 23 วรรคสี่

⁵⁹ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 23 วรรคหก

⁶⁰ สำนักงานศึกษาธิการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, คู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับปรับปรุง ปี พ.ศ. (2565)). หน้า 27.

⁶¹ สำนักงาน ก.ค.ศ. คู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. หน้า 73.

ก. วิธีการสืบสวน

วิธีการสืบสวนไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดรูปแบบแนวทางปฏิบัติไว้ การสืบสวนจึงดำเนินการโดยวิธีใดก็ได้⁶² ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการสืบสวนว่าควรจะใช้วิธีการใด จึงจะเหมาะสมและทำให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ โดยการสืบสวนนี้ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการหรือตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงก็ได้ ในการสืบสวนข้อเท็จจริงนั้น อาจกระทำได้ทั้งในทางลับและโดยเปิดเผย การสืบสวนโดยทางลับ คือ การสืบสวนที่ดำเนินการไปโดยมิให้ผู้กระทำผิดหรือผู้ถูกสงสัยว่าเป็นผู้กระทำผิดรู้ตัวถึงเรื่องที่จะทำการสืบสวน โดยใช้กลวิธีที่เหมาะสม แต่การสืบสวน โดยเปิดเผย คือ การหาข้อเท็จจริงโดยวิธีแจ้งหรือแสดงให้ผู้ถูกสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหา ทราบถึงประเด็น แห่งความผิด และขอให้เข้าชี้แจงแสดงเหตุผลแก้ข้อกล่าวหาโดยปกติ ผู้สืบสวนจะต้องรวบรวม พยานหลักฐาน ต่างๆ ที่มีอยู่หรือข้อมูลต่างๆ ไว้ก่อน เพื่อสะดวกในการที่จะชี้หรือยืนยันถึงข้อกล่าวหา นั้น กรณีใดจะสมควรสืบสวนโดยเปิดเผย หรือโดยทางลับนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะสืบสวน ความร้ายแรงแห่งกรณี ตลอดจน ความเสียหาย หรือเสียชื่อเสียงเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้อง

ข. การสืบสวนทางวินัย แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

ก) การสืบสวนก่อนการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การสืบสวนเมื่อมีกรณีสงสัยว่าข้าราชการอาจกระทำผิดวินัย เป็นการสืบสวนเพื่อพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่⁶³ หากข้อเท็จจริงฟังได้ว่ากรณีมีมูลก็ต้องดำเนินการทางวินัยต่อไป แต่ถ้าผลการสืบสวนปรากฏว่ากรณี ไม่มีมูลก็ต้องยุติเรื่อง การสืบสวนในกรณีนี้ไม่ถือเป็นการดำเนินการดำเนินการทางวินัย อันเป็นกระบวนการ ที่ไม่ต้องทำเป็นพิธีการตามกฎหมายหรือตามมาตรฐานทั่วไป จึงอาจกระทำโดยทางลับก็ได้

การสืบสวนก่อนการดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่จะกระทำก่อนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพราะการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา แม้เพียงตั้งเรื่องกล่าวหา หรือสอบสวนก็มีผลกระทบต่อผู้นั้น และทางราชการ เป็นส่วนรวมแล้ว กล่าวคือ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้น จะถูกครหา นินทา หรือดูหมิ่น เกลียดชังจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครอง ตลอดจนสังคมทั่วไป ซึ่งจะกระทบกระเทือนถึงขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติงาน ยิ่งการสอบสวนใช้เวลานาน ก็ยิ่งจะเสียหายหรือเสียประโยชน์แก่ผู้ถูกสอบสวน เป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการรักษาวินัย

⁶² “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 73

⁶³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 95

และจริยธรรมและโอกาสในความก้าวหน้า ผู้บังคับบัญชาจึงต้องดำเนินการ ด้วยความรอบคอบ สืบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอเสียก่อนว่าเป็นกรณีมูลอันควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือไม่

อย่างไรก็ดี หากมีผู้กล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ใดกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องกล่าวหาจะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ทราบว่าการณีมูลหรือไม่ มิฉะนั้นผู้บังคับบัญชานั้นจะมีความผิดในฐานที่รู้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยแล้วไม่ดำเนินการทางวินัย ทั้งนี้ หากเก็บเรื่องที่มีผู้กล่าวหาที่เสียโดยไม่ดำเนินการ หรือโดยเชื่อเอาเองว่าการณีมูล จะเป็นการเสี่ยงต่อการถูกร้องเรียนว่า “รู้ว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยแล้วไม่ดำเนินการทางวินัย” ซึ่งหากมีการร้องเรียนขึ้นดังกล่าว ผู้บังคับบัญชานั้นก็ยากที่จะอ้างว่าการณีมูลทางที่ดีที่สุดจึงควรจะได้ทำการสืบสวน และบันทึกผลการสืบสวนไว้เป็นหลักฐานจะได้ไม่เสี่ยงต่อความผิดดังกล่าวมา เพราะเมื่อสอบสวนแล้วเห็นว่ากรณีไม่มีมูลก็เท่ากับว่า รู้ว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่ได้ทำความผิดวินัยตามที่ผู้กล่าวหา จึงไม่ต้องดำเนินการทางวินัย

ข) การสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย

การสืบสวนประเภทนี้ ได้แก่การสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในกรณีที่ยังไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เนื่องจากเป็นกรณีเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง⁶⁴ เช่น กรณีข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวัน ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสืบสวนก่อน หากปรากฏว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผล อันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 87 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกรณีเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง จึงต้องเสนอเรื่องให้ กศจ. หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง แล้วแต่กรณีพิจารณาโดยไม่สอบสวนก็ได้⁶⁵ ซึ่งมาตรฐานทั่วไปกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสืบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงก่อนว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการของผู้นั้นไม่มีเหตุอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติ ตามระเบียบของทางราชการ ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ละทิ้งหน้าที่ราชการ จะดำเนินการสืบสวนด้วยตนเองหรือมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาผู้หนึ่งผู้ใดไปสืบสวน หรืออาจส่งประเด็น หรือข้อสำคัญที่จะต้องสืบสวนไปเพื่อขอให้ผู้บริหารสถานศึกษา หรือหัวหน้าส่วนราชการในท้องถิ่นนั้น เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่วนราชการอื่น สถานทูต หรือผู้ที่เชื่อถือได้ใดๆ สืบสวนให้ได้ และอาจกระทำได้โดยเปิดเผย โดยมีหนังสือสอบถามไปยังผู้ที่ควรเชื่อถือได้ ณ ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นว่าข้าราชการครู

⁶⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 9 วรรคเจ็ด

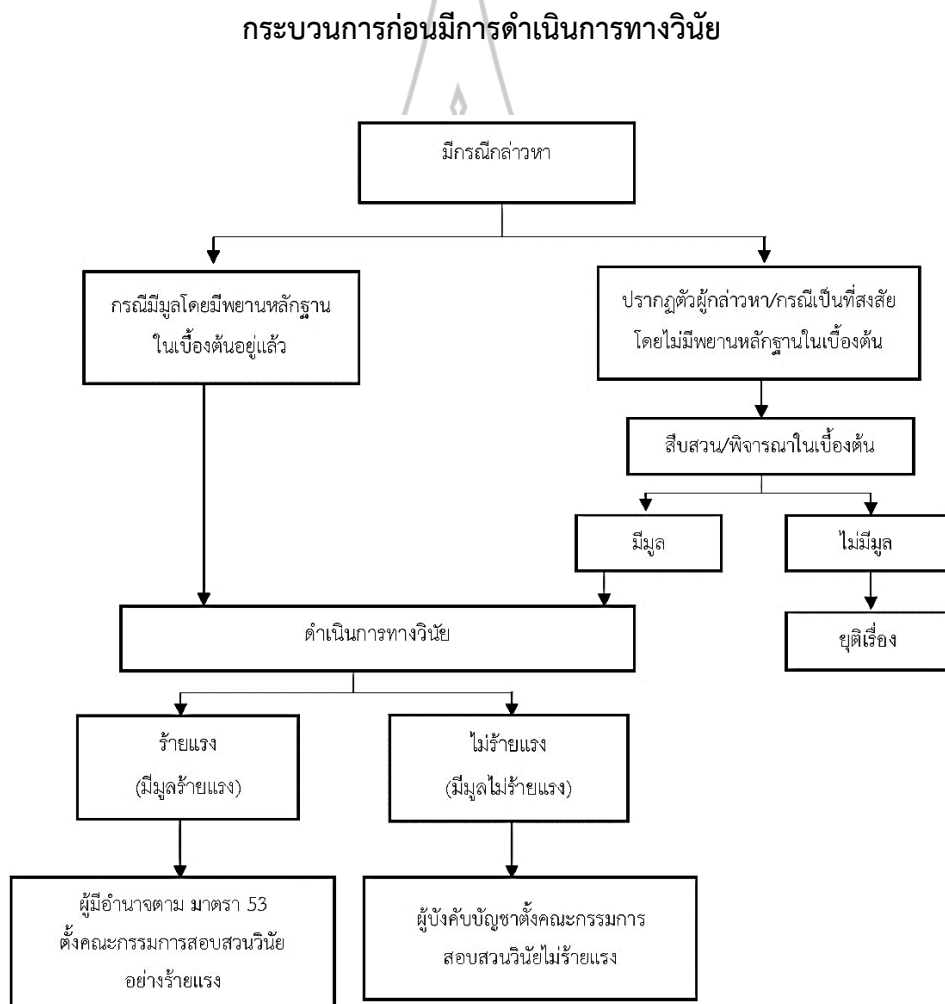
⁶⁵ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 ข้อ 2 (2)

และบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้น มีเหตุอย่างใดจึงมิได้ไปปฏิบัติราชการ ถ้าสามารถพบตัวข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาที่ละทิ้งหน้าที่ราชการได้ และให้เขาชี้แจงเหตุผลดังกล่าวไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ก็จะเป็นหลักฐานยืนยันแน่นอนยิ่งขึ้น ถ้าไม่พบตัวผู้ละทิ้งหน้าที่ราชการอาจสอบถามบรรดาญาติมิตรของเขาเพื่อที่จะได้ทราบว่ามีผู้นั้นไปอยู่ ณ ที่ใด จะได้ติดต่อกับผู้นั้นเพื่อขอทราบเหตุที่ละทิ้งหน้าที่ราชการนั้นได้ ทั้งนี้ ผู้สืบสวนควรจะพยายามดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและเหตุแห่งการละทิ้งหน้าที่ราชการนั้นโดยแน่นอนแล้วบันทึกรายงานการสืบสวนนั้นให้ปรากฏหลักฐานไว้ และส่งรวมเรื่องเพื่อประกอบ การพิจารณาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ละทิ้งหน้าที่ราชการไปนั้นได้ละทิ้งหน้าที่ราชการ ไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ หรือพฤติการณ์ที่ละทิ้งหน้าที่ราชการนั้นได้แสดงให้เห็นอย่างแจ่มชัดถึงความ จงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ โดยไม่ควรรีบด่วนสรุปเหตุแห่งการละทิ้งหน้าที่ราชการ ทั้งที่ยังไม่ได้ข้อเท็จจริงที่แน่ชัดเพียงพอ อันอาจทำให้การพิจารณาโทษเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

การสืบสวนดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการอันเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการทางวินัย ในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งไม่ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนก็ได้ เพราะเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง กล่าวคือ ข้อเท็จจริงปรากฏชัดแล้วว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวัน ไม่จำเป็นที่จะต้องสอบสวนว่าละทิ้งหน้าที่ราชการหรือไม่แล้ว เพียงแต่สืบสวนให้ได้ความว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการนั้นมีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือไม่เท่านั้น ถ้าการละทิ้งหน้าที่ราชการนั้น มีเหตุผลอันสมควร และมีได้ จงใจที่จะฝ่าฝืนระเบียบของทางราชการก็ไม่ใช่ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งถ้าจะลงโทษฐานกระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรง ก็ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนก่อน แต่ถ้าการละทิ้งหน้าที่ราชการนั้นไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการก็เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ซึ่งผู้บังคับบัญชา เห็นว่าควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ต้องส่งเรื่องให้ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง แล้วแต่กรณี พิจารณาโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนก็ได้ ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าการสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย คือการดำเนินการสืบสวนกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามที่ กฎ ก.ค.ศ. กำหนด⁶⁶ นั้นเอง

⁶⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 98 วรรคเจ็ด

ผู้ศึกษาได้สรุปและประมวลสาระในหลักเกณฑ์และวิธีการก่อนที่จะมีการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเริ่มตั้งแต่การมีกรณีกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัย ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดว่าเป็นข้อห้ามหรือข้อที่ควรปฏิบัติ ซึ่งการดำเนินการทางวินัยแบ่งออกเป็นสองกรณีคือกรณีมีมูลโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นแล้ว และกรณีปรากฏผู้กล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยโดยไม่มีพยานหลักฐานในเบื้องต้น โดยรายละเอียดขั้นตอนก่อนเริ่มดำเนินการทางวินัยมีดังนี้



ภาพที่ 3.1 แสดงแผนผังกระบวนการก่อนมีการดำเนินการทางวินัย

(4) การสอบสวนทางวินัย

การสอบสวนทางวินัยเป็นการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล จึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะเริ่มมีการดำเนินการก็ต่อเมื่อมีมูลกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำความผิด ผู้บังคับบัญชาจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา⁶⁷ หากสอบสวนแล้วฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัย ให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าฟังได้ว่ากระทำความผิดวินัยให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยให้เหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้การสอบสวนทางวินัยแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ การสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง และการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง

การสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาต้องมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยแต่งตั้งจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนจำนวนอย่างน้อย 3 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการสอบสวนอย่างน้อยอีก 2 คน ให้กรรมการสอบสวนคนหนึ่ง เป็นเลขานุการ ในกรณีจำเป็นจะให้มิให้ผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้ สำหรับรับวิธีการสอบสวนให้นำขั้นตอนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมาใช้โดยอนุโลม โดยกำหนดระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน อาจขอขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็น แต่ไม่เกิน 30 วัน

การสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงสำหรับการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา สำหรับตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ ประธานต้องมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา โดยกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมายหรือผู้ได้รับการศึกษาอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อย 1 คน และแม้ภายหลังประธานจะดำรงตำแหน่งหรือมีวิทยฐานะต่ำกว่าหรือเทียบ ได้ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาก็ไม่กระทบถึงการได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ และต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน และอาจขอขยายระยะเวลาดำเนินการได้ ตามความจำเป็น ครั้งละไม่เกิน 60 วัน และถ้าไม่แล้วเสร็จภายใน 240 วัน ต้องรายงาน อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง เพื่อติดตามเร่งรัดการดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

⁶⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 98 วรรคหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนก็ได้⁶⁸ โดยความผิดที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 มีดังนี้⁶⁹

ก. การกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงที่เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ได้แก่

ก) กระทำความผิดอาญาจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำความผิดและผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้นได้ความประจักษ์ชัดแล้ว

ข) กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพ ต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และให้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

ข. การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ได้แก่

ก) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้ลงโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวนานเกินกว่าสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติ ตามระเบียบของทางราชการ

ค) กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวน หรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดองค์ประกอบ และคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนให้แต่งตั้งจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือข้าราชการพลเรือนอย่างน้อย 3 คน ประกอบด้วยประธานและกรรมการอย่างน้อยอีก 2 คน โดยให้กรรมการคนหนึ่ง เป็นเลขานุการ ในกรณีจำเป็นจะให้มีผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือข้าราชการพลเรือนด้วยก็ได้ (ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการไม่อาจแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสอบสวนได้) กรณีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา สำหรับตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ ประธานต้องดำรงตำแหน่งและมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่า หรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา

⁶⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 98 วรรคเจ็ด

⁶⁹ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

โดยกรรมการต้องมีนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตร การดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย (ผู้ที่เคยเป็นกรรมการสอบสวน หรือเป็นเจ้าของหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย) อย่างน้อยหนึ่งคนเป็นกรรมการสอบสวน⁷⁰ เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ดำเนินการ แจ้งคำสั่ง ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายใน 3 วันทำการนับแต่วันที่ มีคำสั่ง โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือ ชื่อและวัน เดือน ปี ที่รับทราบคำสั่งไว้เป็นหลักฐาน และมอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ กรณีไม่อาจแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบได้ หรือผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับทราบคำสั่งให้ส่งสำเนาคำสั่ง ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ ของผู้ถูกกล่าวหาที่ปรากฏหลักฐานของทางราชการ เมื่อล่วงพ้น 15 วันนับแต่วันที่ ได้ดำเนินการดังกล่าวให้ถือว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนแล้ว⁷¹ ทั้งนี้หากปรากฏว่ากรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง ในการสอบสวน หรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ อันได้แก่ เป็นผู้รู้เห็น เหตุการณ์ในขณะกระทำการในเรื่องที่กล่าวหา มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน มีสาเหตุโกรธเคือง กับผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่หมั้น คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน เป็นพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดา เป็นลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายใน ๓ ชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพัน ทางแต่งงาน นับได้ เพียง 2 ชั้น ของผู้ถูกกล่าวหา เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของผู้กล่าวหา มีเหตุอื่นซึ่งอาจทำให้ การสอบสวนเสียความเป็นธรรมวิธีการคัดค้าน ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวน และผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ โดยวิธีการคัดค้านให้ทำเป็นหนังสือแสดงข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านว่า จะทำให้การสอบสวนไม่ได้ ความจริง และความยุติธรรม อย่างไร และยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ภายใน ๗ วัน นับแต่วันทราบคำสั่งหรือวัน ทราบเหตุแห่งการคัดค้าน⁷² ทั้งนี้หากมีการคัดค้านดังกล่าวให้หยุดการสอบสวนไว้ก่อน

ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ กระทำผิดวินัย ให้สั่งยุติเรื่อง แต่หากฟังได้ว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสั่งลงโทษ ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด⁷³ ซึ่งโทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก⁷⁴ ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณา ลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ ให้ใช้เฉพาะกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควร

⁷⁰ กฎ ก.ศ.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 3

⁷¹ กฎ ก.ศ.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 5

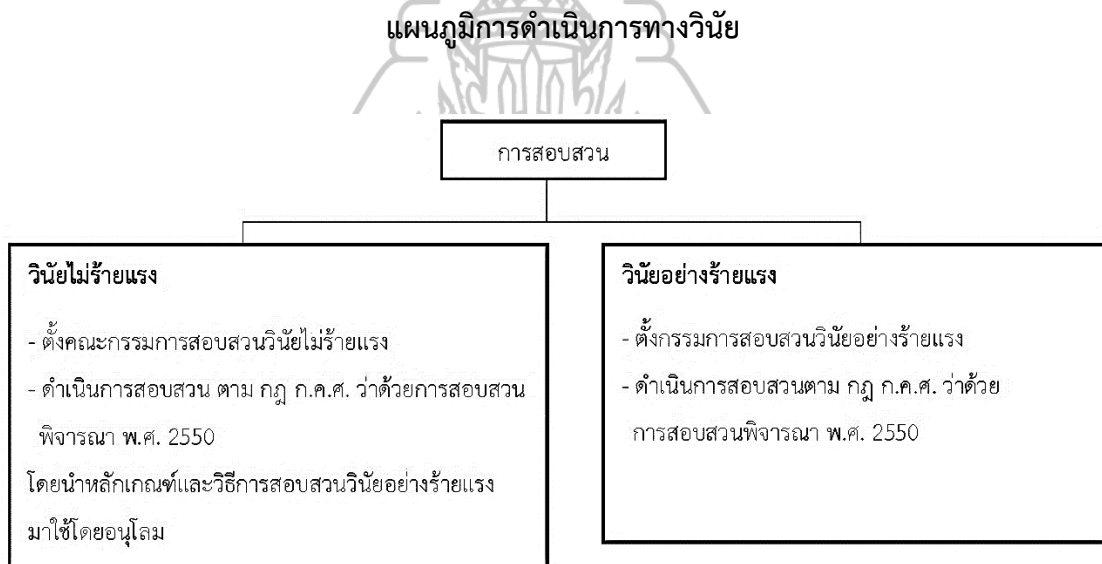
⁷² กฎ ก.ศ.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 8 และ ข้อ 9

⁷³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 100 วรรคหนึ่ง

⁷⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 96

ลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน⁷⁵ ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษจะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้⁷⁶ และในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แล้วแต่กรณี เห็นว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออกให้ดำเนินการเสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณา⁷⁷ ต่อไป

ผู้ศึกษาได้สรุปและประมวลสาระหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ การสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง และการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง โดยจะมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่แตกต่างกัน รวมถึงได้สรุปองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน ที่แตกต่างกัน ดังนี้



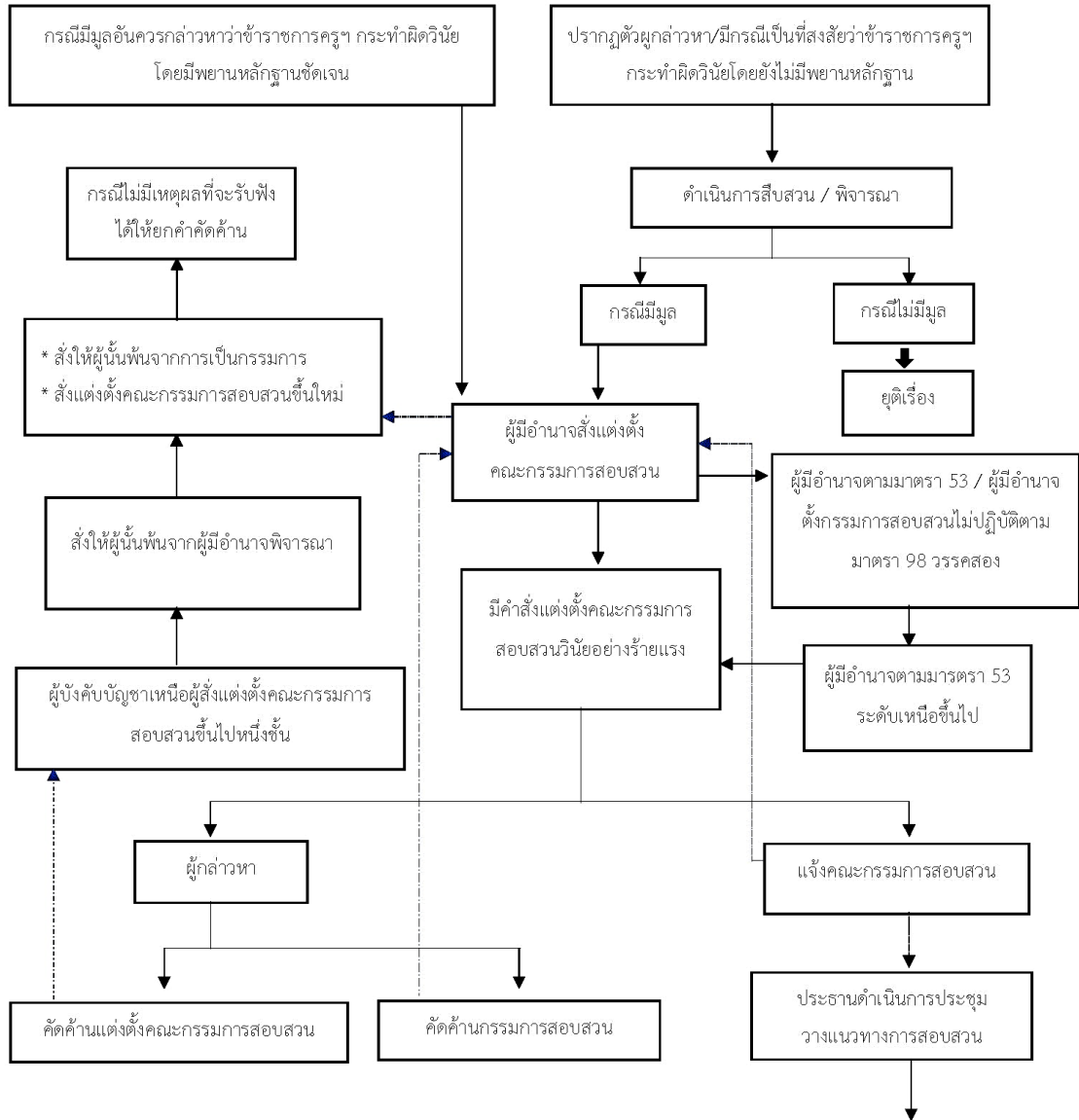
ภาพที่ 3.2 แสดงแผนผังการดำเนินการทางวินัย

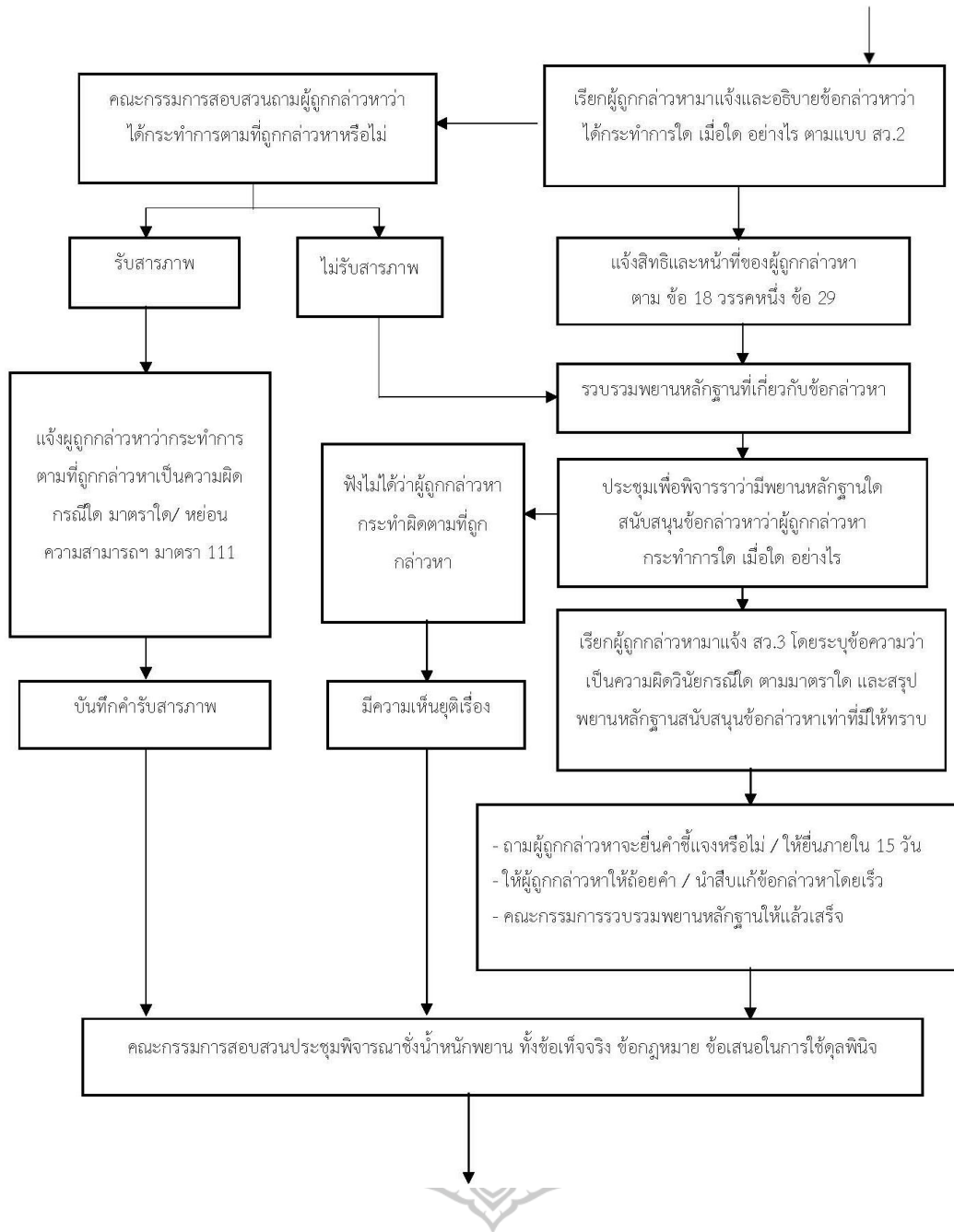
⁷⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 100 วรรคหนึ่ง

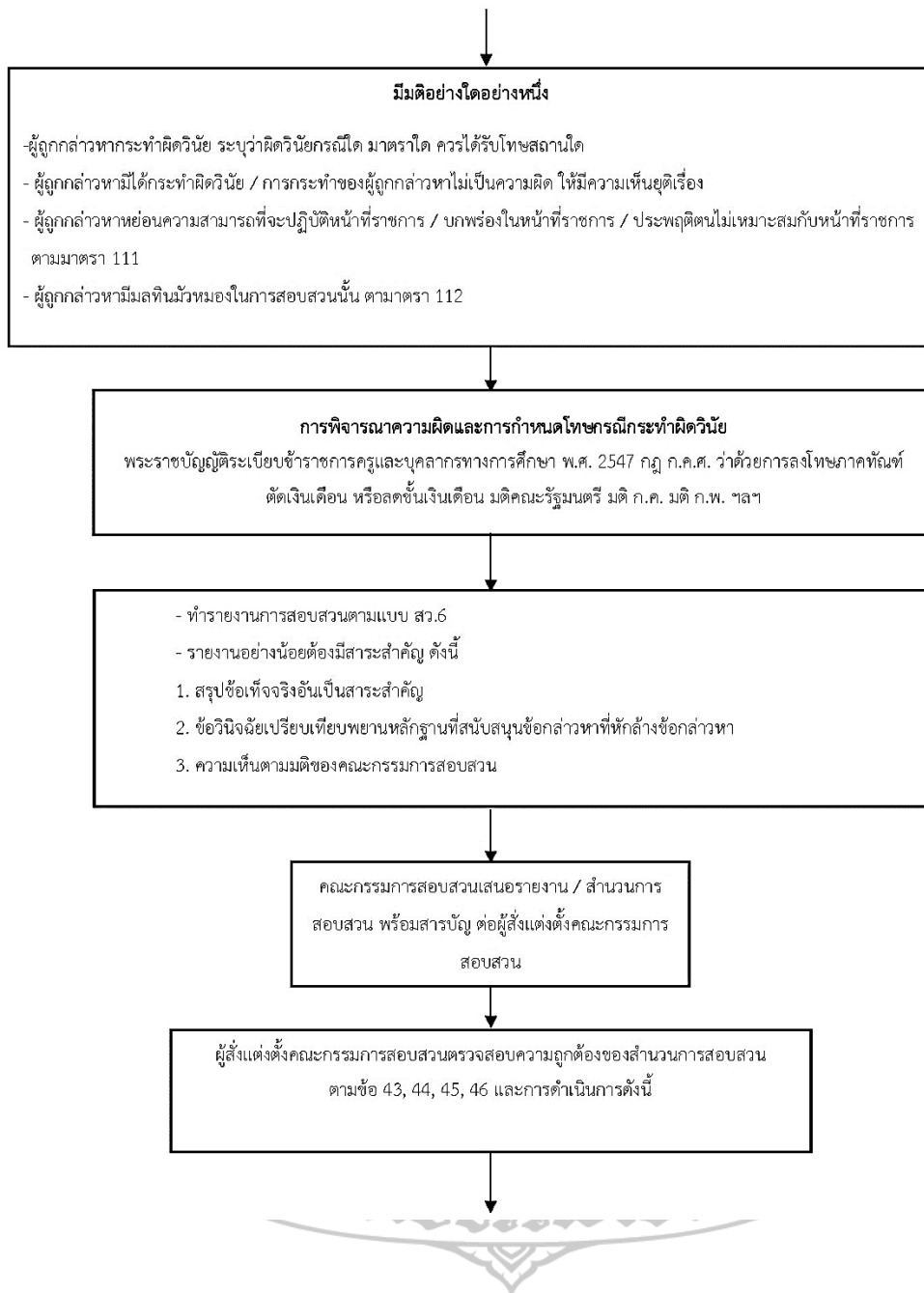
⁷⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 100 วรรคสอง

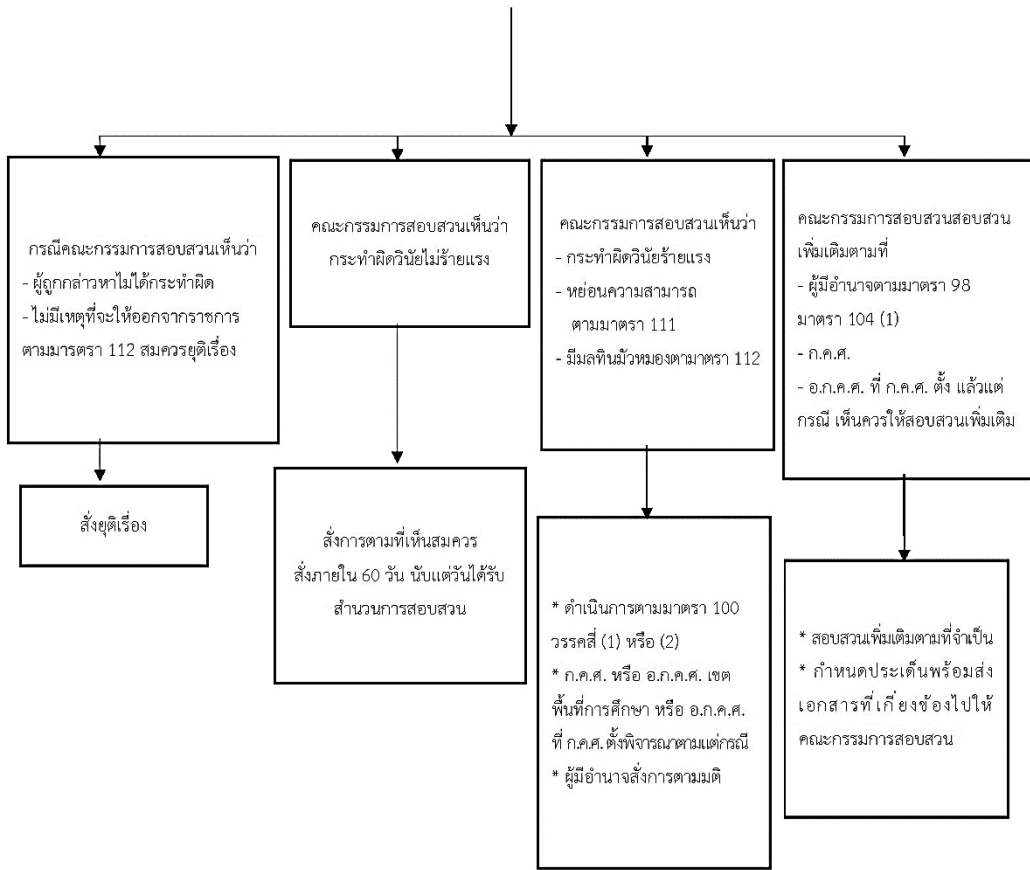
⁷⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 100 วรรคสี่

แผนผังกระบวนการสอบสวนพิจารณา ตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550

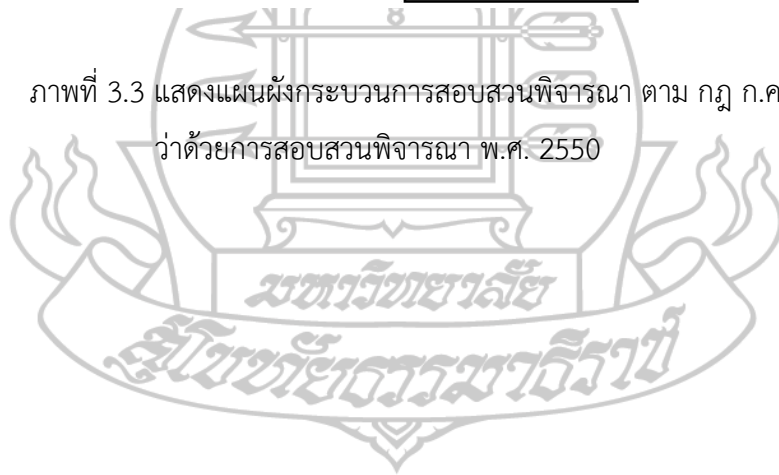




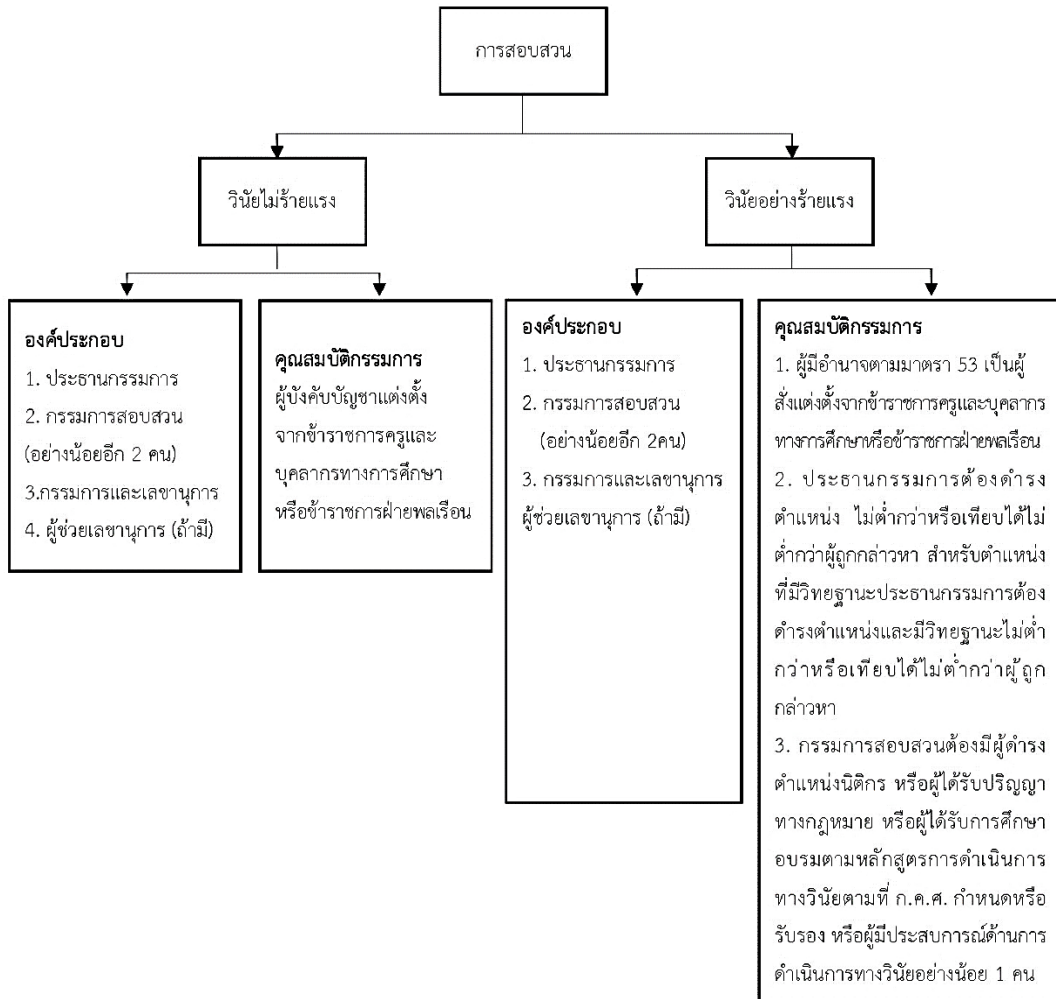




ภาพที่ 3.3 แสดงแผนผังกระบวนการสอบสวนพิจารณา ตาม กฎ ก.ค.ศ.
ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550



แผนผังองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน



ภาพที่ 3.4 แสดงแผนผังองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน

(5) ข้อแตกต่างระหว่างการสืบสวนกับการสอบสวน

การสืบสวนใช้ในการแสวงหาพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่ามีน้ำหนักเพียงพอว่าเชื่อว่าการกระทำที่เป็นการผิดวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเกิดขึ้น หากพบว่ามีมูลที่กล่าวหาจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด คือต้องตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยต่อไป หากไม่มีมูลก็จะยุติเรื่อง แต่การสอบสวนเป็นการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อยุติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ และการสืบสวนไม่มีกฎหมายกำหนดว่าต้องดำเนินการอย่างไร ผู้มีอำนาจหน้าที่อาจดำเนินการสืบสวน ด้วยตนเอง หรือมอบหมายเจ้าหน้าที่ดำเนินการหรือแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงไปทำการสืบสวนข้อเท็จจริงไปทำการสืบสวนตามที่เห็นเหมาะสมก็ได้ ส่วนการสอบสวนทางวินัยเป็นกระบวนการที่ต้องปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด⁷⁸ ได้แก่ ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการ ตามหลักเกณฑ์ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาดังกล่าว

3) การสอบสวนที่มีขอบและบกพร่อง

การสอบสวนที่มีขอบและบกพร่องเกิดขึ้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง กรณีที่คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้อง (คุณสมบัติของประธานกรรมการและกรรมการสอบสวน) กรณีนี้มีผลทำให้การสอบสวนทั้งหมดเสียไป ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้มีอำนาจตามมาตรา 98 หรือมาตรา 104 (1) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ ให้ถูกต้อง⁷⁹

กรณีที่สอง กรณีที่ปรากฏว่าการสอบสวนขั้นตอนใดทำไม่ถูกต้อง ให้การสอบสวนตอนนั้นเสียไปเฉพาะกรณี ได้แก่ การประชุมของคณะกรรมการ มีกรรมการมาประชุมไม่ครบตามที่กำหนด การสอบปากคำบุคคลดำเนินการไม่ถูกต้องให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจแล้วแต่กรณี สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการตามกรณีดังกล่าวใหม่ให้ถูกต้องโดยเร็ว และกรณีคณะกรรมการสอบสวนไม่เรียก ผู้ถูกกล่าวหามารับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา หรือไม่ส่งบันทึกการแจ้ง ข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา หรือไม่มีหนังสือขอให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง หรือนัดมาให้ถ้อยคำหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาให้ผู้สั่งแต่งตั้ง ผู้มีอำนาจแล้วแต่กรณี สั่งให้คณะกรรมการสอบสวน

⁷⁸ สำนักงาน ก.ค.ศ. คู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: สกสศ. หน้า 81.

⁷⁹ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 43

ดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว⁸⁰ และต้องให้ออกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจง ให้ถ้อยคำและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาตามที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ในกรณีการสอบสวนของคณะกรรมการแตกต่างจากข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการได้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ แต่ในการสอบสวนของคณะกรรมการนั้น หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้หลงต่อสู้โดยได้ แก่ข้อกล่าวหาในความผิดนั้นแล้ว แต่ในการสอบสวนของคณะกรรมการนั้น ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้หลงต่อสู้ โดยได้แก่ข้อกล่าวหาในความผิดนั้นแล้ว ให้ถือว่าการสอบสวนและพิจารณานั้นใช้ได้ และให้ลงโทษผู้ถูกกล่าวหา ได้ตามบทมาตราหรือกรณีความผิดที่ถูกต้อง⁸¹

กรณีที่ปรากฏว่าการสอบสวนใดทำไม่ถูกต้องตาม กฎ ก.ค.ศ. นอกจากที่ได้กล่าวข้างต้น ถ้าการสอบสวนตอนนั้นเป็นสาระสำคัญอันจะทำให้เสียความเป็นธรรมให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือผู้มีอำนาจแล้วแต่กรณี สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนแก้ไข หรือดำเนินการตอนนั้นให้ถูกต้องโดยเร็ว แต่ถ้าการสอบสวนตอนนั้นมีใช้สาระสำคัญอันจะทำให้เสียความเป็นธรรม ผู้มีอำนาจจะสั่งให้แก้ไขหรือดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องหรือไม่ก็ได้

4) การเยียวยาแก้ไขกรณีดำเนินการสอบสวนบกพร่อง

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการสอบสวนดำเนินการในขั้นตอนใด ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา นอกจากที่กำหนด อันได้แก่ กรณีการตั้งคณะกรรมการไม่ถูกต้องตามข้อ 3 กรณีที่การสอบสวนตอนใดทำไม่ถูกต้องทำให้การสอบสวนเสียไปเฉพาะกรณี และกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่เรียกผู้ถูกกล่าวหามารับทราบ ข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ถ้าการสอบสวนนั้นเป็นสาระสำคัญอันจะทำให้เสีย ความเป็นธรรม เช่น กรณีการสอบปากคำพยานสำคัญไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยใช้วิธีการหลอกลวง หรือข่มขู่พยาน ทำให้ไม่อาจนำพยานหลักฐานนั้นมาฟังลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้ กรณีเช่นนี้ให้ผู้มีอำนาจพิจารณา ดังต่อไปนี้ คือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้มีอำนาจตามมาตรา 98 หรือมาตรา 104 (1) อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี มีหน้าที่ต้องสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการแก้ไขหรือดำเนินการในขั้นตอนที่ทำไม่ถูกต้องนั้นเสียใหม่ให้เป็นการถูกต้องโดยเร็ว⁸² เพื่อให้การสอบสวนได้มาซึ่งความยุติธรรมและความชอบด้วยกฎหมาย

⁸⁰ กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 44

⁸¹ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 45

⁸² กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 46

ถ้าการสอบสวนที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวนี้มีใช้สาระสำคัญอันจะทำให้เสียความเป็นธรรม เช่น การเขียนรายงานผลการสอบสวนทางวินัยมิได้ทำตามแบบที่กำหนด แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นว่า แม้รูปแบบการรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ได้ทำตามแบบที่กำหนดในบางประการแต่มิได้บกพร่องในสาระสำคัญ และการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้นชอบด้วยกฎหมาย ความบกพร่องเล็กน้อยนั้นไม่ถึงกับกระทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมหรือต้องเสียความเที่ยงธรรมไป ผู้มีอำนาจพิจารณาดังกล่าวข้างต้นตามแต่กรณีจะสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการแก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้องเสียใหม่ หรือจะไม่สั่งการดังกล่าวโดยให้ถือว่าผลการดำเนินการดังกล่าวเป็นอันใช้ได้ก็ได้⁸³

2. มาตรการการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของต่างประเทศ

ในการศึกษามาตรการการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของต่างประเทศนั้น ผู้ศึกษาได้ศึกษาหลักการดำเนินการทางวินัย เป็นจำนวน 2 ประเทศ แยกเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี และที่ไม่มีศาลปกครอง ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรและมีศาลปกครอง ได้แก่ ประเทศเยอรมัน ซึ่งมีระบบกฎหมายเช่นเดียวกับประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อศึกษาความแตกต่างของกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ ทั้งที่ใช้ระบบเดียวกันและต่างระบบว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 การดำเนินการทางวินัย การลงโทษของประเทศเยอรมัน

การดำเนินการทางวินัย การลงโทษและการอุทธรณ์ของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน เป็นไปตามกฎหมายวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinalgesetz-BDG) ซึ่งได้บัญญัติขึ้นมาแทนกฎหมายวินัยสหพันธ์ ฉบับเดิม (Bundesdisziplinarordnung-BDO) มี รายละเอียด ดังนี้

⁸³ กฎ ก.ศ.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 46

2.1.1 องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

กฎหมายวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinargesetz-BDG) ไม่ได้กล่าวถึงหรือปรากฏว่ามีองค์กรกลางใดทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในด้านวินัยของข้าราชการ⁸⁴ แต่กฎหมายได้กำหนดให้มีการจัดตั้งเพียงศาลวินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดในบางกรณี

2.1.2 ขอบเขตของกฎหมายวินัย

ประเทศเยอรมันมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการอยู่ 2 ฉบับคือ Bundesbeamtenengesetz (BBG) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนของสหพันธ์ฉบับหนึ่ง และ Bundesdisziplinargesetz (BDG) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการลงโทษทางวินัย ข้าราชการของประเทศเยอรมันอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งใช้บังคับกับข้าราชการทุกประเภทและรวมถึงข้าราชการบำนาญ แต่ไม่รวมถึงวินัยของข้าราชการทหาร เนื่องจากมีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการประเภทดังกล่าวโดยเฉพาะ⁸⁵

⁸⁴ Bundesdisziplinargesetz-BDG §77 Costs and Reimbursable Costs

(1) The provisions of the Administrative Court Act shall apply mutatis mutandis to the obligation of the parties to bear the costs and the eligibility for reimbursement of costs, unless otherwise provided for in the following provisions.

(2) If a disciplinary order is revoked despite the existence of a disciplinary offence, the costs may be imposed on the official in whole or in part.

(3) In proceedings concerning an application for a time limit (Section 62), the Court shall, at the same time as deciding on the application for a time limit, decide on the costs of the proceedings.

(4) Costs within the meaning of this provision also include the costs of administrative disciplinary proceedings.

⁸⁵ ธีรุตน้อย นาควิษระ. ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2559. หน้า 75.

กฎหมายวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinargesetz-BDG) บังคับใช้กับความผิดทางวินัย ที่กระทำโดยข้าราชการพลเรือนระหว่างการจ้างงาน และของข้าราชการเกษียณอายุ ในกรณีความผิดทางวินัย ที่เกิดขึ้นระหว่างการรับราชการ⁸⁶ และการกระทำที่กระทำหลังเกษียณอายุ ถือเป็นความผิดอย่างเป็นทางการ

อีกทั้ง กฎหมายนี้ยังใช้กับข้าราชการและข้าราชการเกษียณอายุซึ่งก่อนหน้านี้ มีความสัมพันธ์ ในการจ้างงานอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการ ผู้พิพากษา ทหารอาชีพ หรือทหารชั่วคราว เนื่องจากความผิดทางราชการ ที่ข้าราชการหรือข้าราชการเกษียณอายุได้กระทำในการจ้างงานครั้งก่อน หรือในฐานะผู้รับเงินบำนาญ จากความสัมพันธ์ในการจ้างงานดังกล่าวอีกด้วย

⁸⁶ Bundesdisziplinargesetz-BDG §2 Material scope

(1) This Act shall apply to the

1. misconduct committed by civil servants during their employment as civil servants (Section 77, Paragraph 1 of the Federal Civil Service Act) and

2. of retired civil servants

a) misconduct committed during their civil service employment (Section 77, paragraph 1 of the Federal Civil Service Act) and

b) Acts committed after retirement that are considered disciplinary misconduct (Section 77, Paragraph 2 of the Federal Civil Service Act).

(2) For civil servants and retired civil servants who previously held a service relationship other than that of civil servant, judge, professional soldier or temporary soldier, this Act shall also apply in respect of disciplinary offences which they committed in their previous service relationship or as a person entitled to a pension from such a service relationship; for those who have left or been dismissed from such a service relationship, acts referred to in Section 77 (2) of the Federal Civil Service Act shall also be deemed disciplinary offences. A change of employer shall not preclude the application of this Act.

ทั้งนี้ กฎหมายนี้ยังใช้บังคับสำหรับข้าราชการที่รับราชการทหารโดยเป็นส่วนหนึ่งของการฝึกทหาร การฝึกซ้อมการมอบหมายงานพิเศษในต่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือที่บ้านหรือการให้ความช่วยเหลือในต่างประเทศ ที่ได้กระทำระหว่างการรักษาพยาบาล ซึ่งการกระทำดังกล่าวพฤติกรรมถือเป็นความผิดทางราชการทั้งตามกฎหมายทหารและกฎหมายแพ่ง⁸⁷ แต่ไม่บังคับใช้สำหรับข้าราชการทหาร เนื่องจากมีกฎหมายว่าด้วยวินัยทหารเป็นการเฉพาะ

2.1.3 ประเภทของความผิด

กฎหมายข้าราชการพลเรือนสหพันธ์ (Bundesdisziplinargesetz-BDG) ได้กำหนด กรณีข้าราชการพลเรือนได้กระทำการอันเป็นการละเมิดหน้าที่พันธกรณีของผู้พ้นความเป็นข้าราชการ ถือว่ากระทำผิดวินัย นอกเหนือจากกรณีดังกล่าวแล้วหากข้าราชการกระทำการที่อยู่นอกขอบเขตหน้าที่ราชการแล้วจะเป็นความผิดวินัยได้ เฉพาะกรณีที่การกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเคารพและความน่าเชื่อถือ ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือศักดิ์ศรีเกียรติศักดิ์ของข้าราชการ

ลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญไว้ ดังนี้⁸⁸

- (1) การกระทำอันเป็นการต่อต้านหลักการพื้นฐานของเสรีประชาธิปไตย ในความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- (2) เข้าไปมีส่วนร่วมในความพยายามที่มีความมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงอยู่หรือก่อความมั่นคงปลอดภัยของสหพันธ์เยอรมนี
- (3) กระทำการละเมิดหน้าที่ในการรักษาความลับของราชการละเมิดข้อห้ามประกอบอาชีพ หรือละเมิดข้อห้ามมิให้รับสิ่งของ

⁸⁷ Bundesdisziplinargesetz-BDG §2

(3) For civil servants who perform military service in the context of military training, an exercise, a special foreign assignment, assistance within the country or assistance abroad, this Act shall also apply in respect of disciplinary offences committed during military service if the conduct constitutes a disciplinary offence under both military law and civil service law.

⁸⁸ Bundesbeamtengesetz (BBG)§ 77 Failure to fulfil obligations.

(2) It shall be considered a disciplinary offence for retired civil servants and former civil servants receiving a pension if they

1.act against the free democratic basic order in the sense of the Basic Law,

2.participate in activities aimed at impairing the existence or security of the Federal Republic of Germany,

3.violate the duty of confidentiality, the duty to report or the prohibition of activity after termination of the civil service contract or the prohibition of accepting rewards, gifts and other advantages.

2.1.4 ประเภทของโทษทางวินัย

กฎหมายวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinalggesetz-BDG) ได้กำหนดโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการทั่วไปไว้ 5 สถาน และข้าราชการบำนาญ 2 สถาน⁸⁹ มีดังนี้

- 1) มาตรการทางวินัยของข้าราชการทั่วไป ได้แก่
 - (1) ภาคทัณฑ์
 - (2) ปรับ
 - (3) การลดเงินเดือน
 - (4) ย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่มีสายงานเดียวกัน แต่มีขึ้นเงินเดือนลดลง
 - (5) ให้ออกจากราชการ
- 2) ข้าราชการบำนาญ ได้แก่
 - (1) ลดเบี้ยบำนาญ
 - (2) ตัดสิทธิในการรับเบี้ยบำนาญ

2.1.5 กระบวนการลงโทษทางวินัย

การสอบสวนทางวินัย แบ่งออกเป็น 2 ทาง คือ กรณีการดำเนินการจากผู้บังคับบัญชา (กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ) และกรณีการดำเนินการเริ่มจากผู้ถูกกล่าวหาเองหากคาดว่า จะไม่สามารถดำเนินการทางวินัยได้ต้องบันทึกเหตุผลและแจ้งต่อเจ้าหน้าที่

1) กรณีการดำเนินการจากผู้บังคับบัญชา

เมื่อมีข้อเท็จจริงเพียงพออันควรสงสัยว่าข้าราชการผู้ใดมีการกระทำผิด ที่เป็นโทษทางวินัยขึ้น ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้น มีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนทางวินัย พร้อมทำบันทึกการเริ่มดำเนินการสอบสวนไว้ในสำนวนเพื่อเป็นหลักฐาน ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแล

⁸⁹ Bundesdisziplinalggesetz-BDG §5 (1) (2)

Types of disciplinary measures

(1) Disciplinary measures against officials shall be:

- 1.Reference (§ 6)
- 2.Fine (§ 7)
- 3.Reduction of salary (§ 8)
- 4.Downgrading (§ 9) and
- 5.Removal from civil service status (§ 10).

(2) Disciplinary measures against retired civil servants shall be:

- 1.Reduction of pension (§ 11) and
- 2.Revocation of pension (§ 12).

ของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่สูงขึ้นไป และผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสายบังคับบัญชาสามารถเข้าดำเนินการสอบสวนเองได้เสมอ⁹⁰ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจน รวมถึงพิจารณาพฤติการณ์ที่มีความสำคัญที่นำไปสู่การลงโทษทางวินัยด้วยในชั้นสอบสวน

ในการดำเนินการสอบสวนดังกล่าว ต้องแจ้งให้ข้าราชการทราบทันทีถึงการเริ่มดำเนินการทางวินัยโดยเร็วที่สุด โดยไม่กระทบต่อการชี้แจงข้อเท็จจริง และต้องเปิดโอกาสให้แก่ข้าราชการผู้นั้นได้มีโอกาสชี้แจงเหตุผลด้วย ก่อนการเปิดรับฟังความในครั้งแรกต้องให้ข้าราชการผู้นั้นทราบถึงข้อหาว่ามีความผิดใดและต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นทราบด้วยว่าตนเองอาจให้ความเห็นโดยวาจา หรือโดยลายลักษณ์อักษร หรืออาจไม่แสดงความคิดเห็นใดๆ ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ต้องถามข้าราชการผู้นั้นด้วยว่าต้องการมีที่ปรึกษาหรือไม่⁹¹ สำหรับผลการสอบสวนให้แจ้งข้าราชการผู้นั้นและอัยการ ข้าราชการผู้นั้นอาจยื่นคำร้องให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปให้หัวหน้าหน่วยงานนั้นเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าได้ดำเนินการสอบสวนต่อไปหรือไม่ หากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจลงโทษทางวินัยได้ก็ให้ยุติการสอบสวนเสีย แต่การยุติการสอบสวนไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชา ที่สูงขึ้นที่มีอำนาจลงโทษได้ หรือเจ้าหน้าที่ที่ริเริ่มกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการอาจดำเนินการตามกระบวนการต่อไปได้ หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ผลการสอบสวนเป็นกรณีที่จะส่งลงโทษทางวินัยได้ ให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือให้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ หรืออาจเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาลำดับสูงขึ้นไปพิจารณาวินิจฉัย สำหรับคำสั่งลงโทษทางวินัยตามกระบวนการนี้ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษให้ 2 สถานเท่านั้น คือ โทษภาคทัณฑ์ หรือโทษปรับ⁹²

⁹⁰ Bundesdisziplinalgesetz-BDG §17 (1) If there are sufficient factual indications to justify the suspicion of a disciplinary offence, the superior has a duty to initiate disciplinary proceedings. The higher superior and the highest administrative authority shall ensure that this duty is fulfilled within the scope of their supervision; they may take over the disciplinary proceedings at any time. The initiation of the proceedings must be recorded in the files.

⁹¹ Bundesdisziplinalgesetz-BDG §20 Information, instruction and consultation of the official

(1) The civil servant shall be informed of the initiation of disciplinary proceedings as soon as this is possible without jeopardising the clarification of the facts. He shall be informed of the disciplinary offence he is accused of. He shall also be informed that he is free to make an oral or written statement on the matter or not to make a statement on the matter and to avail himself of an authorised representative or assistant at any time.

⁹² อรรถนิช สุขบาล. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐ ตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร. 2563. หน้า 64-65.

2) กรณีการดำเนินการเริ่มจากผู้ถูกกล่าวหา

ข้าราชการพลเรือนสามัญอาจร้องขอให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของตน หรือผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไป ดำเนินการทางวินัยต่อตนเอง เพื่อจะได้พ้นจากการต้องสงสัย ประพฤติมิชอบของทางราชการได้⁹³ แต่การร้องขอดังกล่าวอาจถูกปฏิเสธได้ หากไม่มีหลักฐาน ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิสูจน์ว่าการประพฤตินั้นมีได้เกิดจากตนเอง ดังนั้นผู้บังคับบัญชา จะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบเพื่อการตัดสินใจ

สำหรับการสอบสวนนั้นต้องผู้ถูกสอบสวนจะต้องได้รับการแจ้งว่า มีการเริ่มดำเนินการสอบสวนตนโดยเร็วที่สุด โดยการแจ้งดังกล่าวเป็นไปได้โดยไม่กระทบต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงในการแจ้งต้องระบุว่า ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวหาในข้อหาใด และในขณะเดียวกัน จะต้องแจ้งด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิที่จะให้การเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยวาจา หรือไม่ให้การใดๆ และมีสิทธิตั้งตัวแทนในการรับมอบอำนาจเต็ม หรือทนายความเข้าร่วมการพิจารณาได้เสมอ⁹⁴



⁹³ Bundesdisziplargesetz-BDG §18 Initiation at the request of the civil servant

(1) The civil servant may apply to his or her superior or higher superior for disciplinary proceedings to be initiated against him or herself in order to exonerate himself or herself from the suspicion of a disciplinary offence.

⁹⁴ Bundesdisziplargesetz-BDG §20

(1) The civil servant shall be informed of the initiation of disciplinary proceedings as soon as this is possible without jeopardising the clarification of the facts. He shall be informed of the disciplinary offence he is accused of. He shall also be informed that he is free to make an oral or written statement on the matter or not to make a statement on the matter and to avail himself of an authorised representative or assistant at any time.

การยื่นคำให้การที่เป็นลายลักษณ์อักษรในแต่ละกรณี ข้าราชการผู้นั้น ต้องยื่นภายในหนึ่งเดือน และสำหรับการยื่นคำให้การด้วยวาจาจำต้องยื่นแสดงเจตนาดังกล่าวภายใน สองสัปดาห์ หากเจ้าหน้าที่ ได้ประกาศในเวลาที่เหมาะสมว่าเขาประสงค์จะแสดงตัวตนด้วยวาจา และการพิจารณาคดีจะต้องดำเนินการภายในสามสัปดาห์หลังจากได้รับคำแถลง นับแต่วันยื่น แสดงเจตนาดังกล่าว หากมีเหตุสุดวิสัยทำให้ข้าราชการผู้นั้นมาให้การไม่ได้ตามกำหนดเวลาและแจ้ง ความขัดข้องดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ไปแล้ว ให้ขยายระยะเวลาออกไปหรือทำหมายเรียกใหม่ แล้วส่งไปยังข้าราชการผู้นั้น⁹⁵ หากการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและการกำหนดเวลาไม่ถูกต้อง มิให้นำคำให้การดังกล่าวมาใช้เป็นผลร้ายแก่ผู้นั้น

อย่างไรก็ตาม กระบวนวิธีพิจารณาทางวินัยในศาลปกครองที่ทำหน้าวินิจฉัย ความผิด มีองค์คณะพิจารณาคดีวินัยข้าราชการ⁹⁶ ซึ่งประกอบด้วยตุลาการจำนวน 3 คน และผู้พิพากษา สมทบที่มาจากอีก 2 คน โดยผู้พิพากษาสมทบนี้มีหน้าที่ร่วมการนั่งพิจารณาแต่ไม่มีอำนาจออกคำสั่งใดๆ หรือร่วมลงมติแต่อย่างใด ซึ่งผู้พิพากษาสมทบคนหนึ่งควรเป็นข้าราชการที่มาจากสายงานเดียวกับข้าราชการ ที่ตกเป็นจำเลยในคดีวินัยด้วย

2.2 การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษของประเทศญี่ปุ่น

การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ เจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศญี่ปุ่นนั้น จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติบริการสาธารณะแห่งชาติ The National Public Service Act ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.2.1 องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

ประเทศญี่ปุ่นมีการจัดตั้งหน่วยงานด้านการบริหารงานบุคคลแห่งรัฐ National Personnel Authority (NPA) ขึ้นภายใต้เขตอำนาจของคณะรัฐมนตรี การก่อตั้ง National Personnel Authority (NPA) ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่เป็นกลางและเชี่ยวชาญรับผิดชอบ เพื่อเป็นหลักประกัน ความเป็นธรรม ในการบริหารงานบุคคลและการปกป้องสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁹⁵ Bundesdisziplinalgesezt-BDG §20

(2) The civil servant shall be given a period of time of no more than one month, which is appropriate in the individual case, to submit a written statement and a period of time of no more than two weeks, which is appropriate in the individual case, to submit a declaration that he wishes to make an oral statement. If the civil servant has declared in good time that he wishes to make an oral statement, the hearing shall be held within three weeks of receipt of the declaration. If the civil servant is prevented for compelling reasons from meeting a deadline in accordance with sentence 1 or from complying with a summons to an oral hearing and has notified the court of this immediately, the relevant deadline shall be extended or he shall be summoned again. The deadlines and summonses shall be served on the civil servant.

⁹⁶ ญัตตัญญ นาควิษระ. ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2559. หน้า 76.

2.2.2 การจัดโครงสร้างองค์กร

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน National Personnel Authority (NPA) ประกอบด้วยกรรมการสามคนให้แต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ และจะแต่งตั้งเลขาธิการและเจ้าหน้าที่อื่นตามที่เห็นสมควรและเพียงพอเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตน ภายในงบประมาณที่จำกัดได้⁹⁷ แต่งตั้ง โดยคณะรัฐมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภา Diet จากบุคคลที่มีอายุไม่น้อยกว่า 35 ปี ขึ้นไป เป็นผู้ที่มีคุณธรรมเป็นที่ประจักษ์อย่างสูง และมีความซื่อสัตย์ เป็นที่ทราบกันทั่วไป มีความเข้าใจในการบริหารงานภาครัฐในระบอบประชาธิปไตย อยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรม การแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการจะต้องได้รับการโปรดเกล้า จากจักรพรรดิ⁹⁸ โดยวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการคราวละ 4 ปี หากกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง แทนตำแหน่งที่ว่างให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการคนก่อน และกรรมการ

⁹⁷ The National Public Service Act. Article 4

(1) The National Personnel Authority shall be composed of three Commissioners.

(2) One of the Commissioners shall be appointed as President.

(3) The National Personnel Authority shall appoint a Secretary-General and other such officials as it deems necessary properly and adequately to execute its duties within the limitations of its budget.

(4) The National Personnel Authority shall control its own internal organizational structure. The provisions of the National Administrative Organization Act (Act No. 120 of 1948) shall not apply to the National Personnel Authority.

⁹⁸ The National Public Service Act. Article 5

(1) Commissioners of the National Personnel Authority shall be appointed, with the consent of both Houses of the Diet, by the Cabinet from among persons 35 years of age or older, who are of the highest moral character and integrity, in known sympathy with the democratic form of government and efficient administration therein based on merit principles, and possess a wide range of knowledge and sound judgment concerning personnel administration.

(2) The appointment and dismissal of a Commissioner shall be certified by the Emperor.

(3) No person falling under any of the following items may be appointed as a Commissioner:

(4) A person who has become bankrupt and has not yet had his/her rights restored;

(ii) A person who has been punished heavier than imprisonment or who has been punished for committing a crime provided for in Chapter 4;

(iii) A person who falls under Item 3 or Item 5 of Article 38.

(4) No person may be appointed as a Commissioner if he/she is or has been, within five years previous to the proposed date of appointment, an officer, political advisor or other similarly politically influential member of a political party or who, within five years previous to the proposed date of appointment, has been a candidate for national or prefectural elective public office, pursuant to rules of the National Personnel Authority.

(5) With respect to the appointment of Commissioners, no two persons among them shall be members of the same political party or graduates of the same department of the same university.

อาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่รวมกันแล้วจะอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันเกิน 12 ปีไม่ได้ ทั้งนี้ห้ามมิให้ ผู้ซึ่งเป็นกรรมการได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางราชการอื่นนอกจากตำแหน่งใน National Personnel Authority เป็นเวลาหนึ่งปีนับแต่พ้นจากตำแหน่งกรรมการ⁹⁹

2.2.3 อำนาจหน้าที่

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน National Personnel Authority (NPA) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของรัฐบาลญี่ปุ่น จัดตั้งขึ้นภายใต้อำนาจของคณะรัฐมนตรี NPA ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรอิสระ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐมนตรี โดยมีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการบริหารงานบุคคล ค่าตอบแทน และเงื่อนไขการทำงานอื่นๆ ตามกฎหมายที่ใช้บังคับ การจำแนกตำแหน่ง การตรวจสอบ การแต่งตั้ง และการเลิกจ้าง ค่าตอบแทน การฝึกอบรม การเปลี่ยนแปลงสถานะการจ้างงาน การลงโทษทางวินัย การประมวลผลข้อร้องเรียน การรักษจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล การคุ้มครองประโยชน์ของข้าราชการ ภายในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย¹⁰⁰ NPA ยังอาจแต่งตั้ง Director-General เป็นผู้ช่วยในการบริหาร และควบคุมดูแลกิจการของ NPA และมีหน้าที่วางแผนการปฏิบัติงานรับพนักงานใหม่มอบหมายงานแก่พนักงาน ของ NPA นอกจากนี้ NPA ยังอาจแต่งตั้งตำแหน่งเลขาธิการและที่ปรึกษาทางกฎหมาย ได้ภายใต้อำนาจของ NPA

⁹⁹ The National Public Service Act. Article 7

(1) The term of office of a Commissioner shall be four years. However, a Commissioner who is appointed to fill a vacancy shall remain in office for the remaining term of his/her predecessor.

(2) A Commissioner may be reappointed. However, he/she may not remain in office continuously for a period exceeding 12 years.

(3) No person who has been a Commissioner may be appointed to a government position other than positions in the National Personnel Authority for one year after leaving his/her position as commissioner.

¹⁰⁰ The National Public Service Act. Article 3

(1) The National Personnel Authority shall be established under the jurisdiction of the Cabinet. The National Personnel Authority shall report to the Cabinet pursuant to the standards provided for in this Act.

(2) The National Personnel Authority shall, in accordance with applicable law, have authority over affairs concerning recommendations for improvement in personnel administration as well as in remuneration and other conditions of work; position classification; examination, appointment and dismissal; remuneration; training; change in employment status; disciplinary action; processing of complaints; maintenance of ethics relating to the performance of public duties; and other matters concerning the maintenance of fairness in personnel administration, the protection of the welfare of public officials and the like.

(3) Within the sphere in which the National Personnel Authority is authorized to act by law, the decisions and dispositions of the National Personnel Authority shall be subject to review only by the National Personnel Authority.

2.2.4 ประเภทของความผิด

ข้าราชการอาจถูกลงโทษทางวินัย¹⁰¹ ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) เมื่อกระทำละเมิดขัดกับกฎหมายฉบับนี้ หรือระเบียบที่ออกโดยกฎหมายฉบับนี้
- 2) เมื่อกระทำการขัดกับหน้าที่ในตำแหน่งของตน หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของตน
- 3) มีความผิดเนื่องจากการประพฤตชั่วเป็นเหตุให้ไม่เหมาะสมในการทำหน้าที่ให้บริการประชาชน

2.2.5 ประเภทของโทษทางวินัย

พระราชบัญญัติบริการสาธารณะแห่งชาติ The National Public Service Act (NPA) ได้บัญญัติให้ข้าราชการอาจถูกลงโทษทางวินัยในกรณีเมื่อกระทำละเมิดขัดกับกฎหมายฉบับนี้ หรือระเบียบที่ออกโดยกฎหมายฉบับนี้ กระทำการขัดกับหน้าที่ในตำแหน่งของตน หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของตน และมีความผิดเนื่องจากการประพฤตชั่วเป็นเหตุให้ไม่เหมาะสมในการทำหน้าที่ให้บริการประชาชน ซึ่งโทษทางวินัยมี 4 ประการ คือ ปลดออกจากตำแหน่ง (dismissed) พักราชการ (suspended from duty) ลดเงินเดือน (suffer reduction in pay) และตักเตือน (admonished) สำหรับระยะเวลาของการพักราชการให้เป็นไปตามกฎหมายของ NPA ซึ่งไม่เกินระยะเวลา 1 ปี และในระหว่างที่ถูกสั่งพักราชการนั้น ข้าราชการจะไม่ได้รับค่าตอบแทน เว้นแต่กรณีตามบทบัญญัติ ตามมาตรา 92 นอกเหนือจากเรื่องโทษทางวินัยแล้ว The National Public Service Act ยังกำหนดให้ข้าราชการอาจต้องถูกลดตำแหน่ง หรือให้ออกจากตำแหน่งได้โดยไม่คำนึงถึงความยินยอมของข้าราชการผู้นั้น หากมีกรณี ดังต่อไปนี้

- 1) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่เป็นที่พอใจ
- 2) ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ อันเนื่องมาจากมีปัญหาทางสุขภาพกาย หรือเกิดความผิดปกติทางจิต
- 3) ขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่
- 4) เป็นข้าราชการสำรองหรือตำแหน่งถูกยกเลิกเนื่องมาจากการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย หรือเป็นผลมาจากการลดงบประมาณ

นอกจากนั้น ข้าราชการอาจตั้งรับโทษทางอาญาด้วย หากเป็นกรณีที่ข้าราชการเปิดเผยความลับของราชการ กรณีที่ข้าราชการดำรงตำแหน่งในกิจการที่มุ่งแสวงหาผลกำไร และกรณีที่ข้าราชการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง

¹⁰¹ ดุลพินิจ กิตติศักดิ์. ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการรัฐการของสำนักงานอัยการสูงสุด. หน้า 75.

2.2.6 กระบวนการลงโทษทางวินัย

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน National Personal Authority (NPA) หรือบุคคลใดที่ได้รับมอบหมายจาก NPA มีอำนาจดำเนินการสืบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนได้ เมื่อจำเป็นในการดำเนินการสอบสวนที่กำหนดไว้ในให้มีอำนาจเรียกพยานหรือเรียกให้ส่งเอกสารและสำเนาซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการสอบสวน¹⁰² และเมื่อ NPA เห็นว่ามีความจำเป็นสำหรับการสอบสวนเฉพาะกรณีที่กำหนดการเกี่ยวกับการรักษาราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ของข้าราชการ เกี่ยวกับการเรียกพยาน การตรวจสอบหนังสือ และเอกสาร และวัสดุที่จำเป็นอื่นๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการสอบสวน NPA อาจมีหนังสือไปยังสถานที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการสอบสวน รวมถึงสถานที่ ซึ่งข้าราชการผู้ถูกสอบสวนได้ทำงานร่วมก่อนที่จะเป็นข้าราชการ เพื่อตรวจสอบการทำงานตรวจสอบหนังสือและเอกสาร และตรวจสอบวัสดุที่จำเป็นอื่นๆ และซักถามผู้ที่เกี่ยวข้อง บุคคลที่เข้าไปตรวจตามความในวรรคก่อน จะต้องพกใบรับรองการระบุตัวตน และแสดงต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องเมื่อได้รับการร้องขอ¹⁰³

¹⁰² The National Public Service Act. Article 17

(1) The National Personnel Authority, or any person designated by the National Personnel Authority, may conduct investigations concerning matters relevant to personnel administration under its jurisdiction.

(2) The National Personnel Authority, or persons designated pursuant to the provision of the preceding paragraph, may, when necessary in conducting the investigations set forth therein, summon witnesses and demand the submission of documents, or copies thereof, found to be pertinent to the matters for investigation.

¹⁰³ The National Public Service Act. Article 17

(3) The National Personnel Authority, when it finds it necessary for the investigation set forth in paragraph 1 (limited to that conducted with regard to the maintenance of ethics pertaining to the duties of officials), may summon an official who is under investigation to appear and question him/her. The National Personnel Authority may also have the person who is designated pursuant to the provision of paragraph 1, enter the place where the official under investigation works (including the place where he/she has worked before as an official), inspect books and documents and other necessary materials, and question persons concerned.

(4) A person who enters and inspects pursuant to the provision of the preceding paragraph shall carry a certificate for identification, and show it to the persons concerned when requested.

3. เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทยและต่างประเทศ

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบถึงหลักเกณฑ์ในมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเยอรมัน ประเทศญี่ปุ่นแล้ว พบว่า กระบวนการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น มีจุดที่เหมือนและแตกต่างกับประเทศไทยบางประการ เช่น ประเทศเยอรมันที่ใช้ระบบคณะกรรมการสอบสวนดังเช่นของประเทศไทย แต่มีความแตกต่างกันทั้งกับประเทศไทย คือ ประเทศเยอรมันกฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้สอบสวนและลงโทษเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่มีความแตกต่างคือผู้บังคับบัญชาระดับสูงอาจเข้าแทรกแซงกระบวนการสอบสวนได้ อีกทั้ง ข้าราชการมีสิทธิขอให้มีการสอบสวนทางวินัยแก่ตนได้เมื่อมีกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย แต่คณะกรรมการสอบสวนของประเทศไทยมาจากการแต่งตั้งของผู้บังคับบัญชาหรือผู้สั่งแต่งตั้ง ของผู้ถูกกล่าวหา และต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยให้องค์กรกลางหรือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเฉพาะ เมื่อมีการพิจารณาความผิดที่มีโทษเท่านั้น ส่วนประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายแต่ไม่มีศาลปกครอง มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นในรูปแบบของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องนั้นๆ มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระ ซึ่งการดำเนินการในรูปแบบดังกล่าวมีความแตกต่างกับประเทศไทยโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้สรุปสาระสำคัญไว้ในตาราง ดังต่อไปนี้



ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบมาตรฐานการทางกฎหมายในการดำเนินงานของข้าราชการทางอุดมศึกษาของประเทศไทยและของต่างประเทศ

มาตรฐานการ	ประเทศไทย	ประเทศเยอรมัน	ประเทศญี่ปุ่น
กระบวนการดำเนินการทางวินัย	หากมีกรณีกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาสืบสวนให้ได้ความจริง หากไม่มีความผิดให้ยุติเรื่อง หากมีมูลกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้มีความจริงและความยุติธรรม โดยไม่ชักช้า เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นให้รายงานไปยังผู้สั่งแต่งตั้ง เพื่อพิจารณาความผิดและโทษที่เหมาะสมแก่ความผิดต่อไป หากมีความเห็นขอตามคณะกรรมการสอบสวนให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ฯ สอดส่องให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ฯ ที่ก.ค.ศ. แต่งตั้ง เพื่อพิจารณาต่อไป	การสอบสวนทางวินัย แบ่งออกเป็น 2 ทาง คือ กรณีการดำเนินการจากผู้บังคับบัญชา โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชา ตามลำดับชั้นที่สูงขึ้นไป ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นผู้สายบังคับบัญชาสามารถเข้าดำเนินการสอบสวนเองได้เสมอ และกรณีดำเนินการเริ่มจากผู้ถูกกล่าวหาเองอาจร้องขอให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของตน หรือผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป ดำเนินการทางวินัยต่อตนเอง เพื่อจะได้พ้นจากการต้องสงสัยประหัตประหารของทางราชการได้	มีการจัดตั้ง National Personnel Authority (NPA) ขึ้นภายใต้การอุปถัมภ์ของคณะรัฐมนตรี อาจดำเนินการสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนได้
องค์กรกลาง	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	ไม่ได้อ้างถึงหรือปรากฏว่ามีองค์กรกลางใดทำหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการ มิแต่เพียงศาลวินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดในบางกรณี	มีการจัดตั้ง National Personnel Authority (NPA) ขึ้นภายใต้เขตอำนาจของคณะรัฐมนตรี การก่อตั้ง National Personnel Authority (NPA) ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่เป็นกลางและเชี่ยวชาญรับผิดชอบ

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

มาตรการ	ประเทศไทย	ประเทศเยอรมัน	ประเทศญี่ปุ่น
ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ	ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา	ไม่มีการกล่าวถึงคณะกรรมการสอบสวน	คณะรัฐมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภา Diet
ขอบเขตของกฎหมาย	ใช้บังคับเฉพาะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	ใช้บังคับกับข้าราชการทุกประเภท และรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ไม่รวมถึงวิชัย	ใช้บังคับกับข้าราชการทุกประเภท
ประเภทของโทษ	1. ภาคทัณฑ์ 2. ตัดเงินเดือน 3. ลดขั้นเงินเดือน 4. ปลดออก 5. ไล่ออก	ของข้าราชการทหาร สำหรับข้าราชการทั่วไป 1) ภาคทัณฑ์ 2) ปรับ 3) การลดเงินเดือน 4) ย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่มีสายงานเดียวกัน แต่มีขั้นเงินเดือนลดลง 5) ให้ออกจากราชการ	1. ปลดออกจากตำแหน่ง 2. พักราชการ 3. ลดเงินเดือน 4. ตักเตือน
วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ	แต่งตั้งคณะกรรมการเป็นเรื่องๆ ไป	แต่งตั้งคณะกรรมการเป็นเรื่องๆ ไป	คราวละ 4 ปี รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่รวมกันอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันเกิน 12 ปีไม่ได้

จากการศึกษาจึงสรุปได้ว่า การดำเนินการทางวินัยของระบบกฎหมายเดียวกันนั้น จะมีความคล้ายคลึงกัน แต่จะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันบางประการ ซึ่งแตกต่างจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี มีลักษณะการดำเนินการทางวินัยที่มีความแตกต่างโดยสิ้นเชิง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงศึกษามาตรการการดำเนินการ ทางวินัยของข้าราชการส่วนกลางของต่างประเทศ นำมาเปรียบเทียบ เพื่อนำมาเป็นแนวทางแก้ไขในการพัฒนา ให้การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาให้มีประสิทธิผลและเป็นธรรมต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูของต่างประเทศที่จะกล่าวต่อไปใน 2 ประเทศนั้น กฎหมายที่บังคับใช้กับข้าราชการครู คือกฎหมายฉบับเดียวกันกับกฎหมายที่บังคับใช้กับข้าราชการส่วนกลางหรือเทียบเท่ากับข้าราชการพลเรือนของไทย ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทยที่มีมาตรการการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาต่างฉบับกัน



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา กรณีความผิดที่ปรากฏชัดเจน

การดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการก่อนที่จะนำไปสู่การมีคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกดำเนินการทางวินัย ซึ่งการดำเนินการทางวินัยนั้น ถือเป็นเครื่องมือของผู้บังคับบัญชาในการปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาให้อยู่ในระเบียบวินัยของทางราชการ ดังนั้นจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการได้เกิดความมั่นใจว่าจะได้รับความคุ้มครองและความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัย จากการศึกษาหลักการและทฤษฎีอันเกี่ยวกับการดำเนินการ ทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในประเทศไทยกับหลักกฎหมายอันเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษของต่างประเทศแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในประเทศไทยยังขาดมาตรการที่ให้ความเป็นธรรมและความเสมอภาคกับข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ดำเนินการทางวินัยและผู้มีอำนาจในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลก่อให้เกิดปัญหาตามประเด็นที่จะกล่าวดังต่อไปนี้

1. ปัญหาไม่มีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการดำเนินการสืบสวน

การสืบสวนข้อเท็จจริงถือเป็นจุดเริ่มต้นก่อนที่จะมีการดำเนินการทางวินัย ถ้าการสืบสวนพบว่าไม่เป็นความจริงหรือไม่มีข้อเท็จจริงดังที่กล่าวหา ผู้บังคับบัญชาจะสั่งยุติเรื่อง หรือถ้าสืบสวนแล้วกรณีมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหามีการกระทำผิดวินัย และการกระทำดังกล่าวเข้าองค์ประกอบความผิดวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก็ต้องดำเนินการทางวินัยต่อไป ดังนั้นจึงเห็นว่า การสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ ของกระบวนการยุติธรรม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อทราบรายละเอียดแห่งความผิด หากกระบวนการสืบสวนข้อเท็จจริงมีการดำเนินการอย่างมีระบบรัดกุม และครอบคลุมถึงสิทธิของผู้ถูกดำเนินการทางวินัยก็จะเกิดผลดีต่อทางราชการ และต่อคุณครูและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่อไป

การสืบสวนเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องรีบดำเนินการ เมื่อมีการร้องเรียนหรือกล่าวหา โดยปรากฏตัวผู้ร้องเรียนหรือผู้กล่าวหาหรือมีเหตุสงสัยของผู้บังคับบัญชาเองว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน หรือมีการร้องเรียนโดยไม่ปรากฏตัวผู้ร้องเรียน เป็นต้น เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องหาข้อเท็จจริงการสืบสวนยังไม่ถือเป็นการดำเนินการทางวินัย หากสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลและยุติเรื่องก็ไม่ต้องรายงานการดำเนินการตามระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงาน การดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2551 แต่อาจต้องรายงานผู้บังคับบัญชาตามสายงานการบังคับบัญชา หากเป็นกรณีมีมูลและมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว จึงจะเป็นการดำเนินการทางวินัยที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

ทั้งนี้ วิธีการสืบสวนข้อเท็จจริง ยังมีได้มีกฎหมายหรือระเบียบใดที่กำหนดแนวทางปฏิบัติและกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ ผู้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงอาจจะดำเนินการโดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการสืบสวนว่าควรจะใช้วิธีการใดจึงเหมาะสมที่จะให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่อง นั้นๆ การดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงนั้น ผู้บังคับบัญชาอาจดำเนินการสืบสวนเองหรือให้ผู้อื่นดำเนินการสืบสวน หรืออาจส่งประเด็นไปให้เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ก็ได้ อีกทั้งในเรื่องระยะเวลาของการสืบสวนข้อเท็จจริงก็ได้มีกฎหมายหรือระเบียบใดที่กำหนดไว้ การสืบสวนอาจกระทำได้โดยทางลับและโดยเปิดเผย หรือการสืบสวนเป็นทางการ ซึ่งกรณีใดจะสมควรสืบสวนโดยเปิดเผยหรือโดยทางลับนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะสืบสวน ความร้ายแรงแห่งกรณี ตลอดจนความเสียหายหรือเสียชื่อเสียงเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม ยังมีการสืบสวนอีกประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งสำหรับการดำเนินการทางวินัยในกรณีที่มีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง คือ การดำเนินการสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัยอันเป็นการสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในกรณีที่อาจไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเนื่องจากเป็นกรณีเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ทั้งนี้เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง ผู้ศึกษาจึงขอแนะนำกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกิดสืบห้าวัน ตาม ข้อ 2 (2) แห่ง กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 ซึ่งหากพิเคราะห์จากบทบัญญัติที่ได้กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 98 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนก็ได้” รวมถึง กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ข้อ 2 (2) กำหนดกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสืบสวนก่อน หากปรากฏว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์

อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 87 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกรณีเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง จะดำเนินการเสนอสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริง ให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งแล้วแต่กรณี พิจารณาโดยไม่ต้อง ดำเนินการสอบสวนก็ได้ เช่น ข้อเท็จจริงที่จะฟังได้ว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่กระทำผิดวินัย ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผล อันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ อันเป็นความผิด ที่ปรากฏชัดแจ้งตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยความผิดปรากฏชัดแจ้งหรือไม่ การสืบสวนดังกล่าวนี้ เป็นกระบวนการอันเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการทางวินัย ในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งไม่ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนก็ได้ เพราะเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง กล่าวคือ ข้อเท็จจริง ปรากฏชัดแล้วว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกัน เป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน ไม่จำเป็นที่จะต้องสอบสวนว่าละทิ้งหน้าที่ราชการหรือไม่แล้ว เพียงแต่สืบสวน ให้ได้ความว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการนั้นมีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือไม่เท่านั้น ถ้าการละทิ้งหน้าที่ราชการนั้น มีเหตุผลอันสมควร และมีได้ตั้งใจจะฝ่าฝืนระเบียบของทางราชการก็ไม่ใช่ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งถ้าจะลงโทษ ฐานกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนก่อน แต่ถ้าการละทิ้งหน้าที่ ราชการนั้นไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ของทางราชการก็เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ซึ่งผู้บังคับบัญชา เห็นว่าควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ต้องส่งเรื่องให้ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง แล้วแต่กรณี พิจารณาโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยไม่ต้อง ตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนก็ได้

ดังนั้น จากการศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินการในกรณีความผิดดังกล่าวนี้ การสืบสวนข้อเท็จจริงถือเป็นการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ถูกกล่าวหาแล้ว เนื่องจากหากสืบสวนได้ ความว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ หากผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าเป็นการ กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษ ปลดออกหรือไล่ออก จะดำเนินการเสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา หรือเสนอให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาแล้วแต่กรณีต่อไปได้ทันที ซึ่งเป็น การลดขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณา ตามที่ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ที่ได้กำหนดไว้

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า เมื่อการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นกระบวนการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งหากพิสูจน์ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา กระทำผิดวินัยจริงก็จะต้องออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น กระบวนการ ในการสอบสวนทางวินัย ตั้งแต่เริ่มต้นไปจนถึงการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงเป็นการเตรียมการ ในการออกคำสั่งทางปกครอง การที่กฎหมายไม่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการสืบสวนข้อเท็จจริง อาจทำให้กระบวนการดังกล่าวและผล ของการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องบกพร่องหรือเสียไป เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบการให้ความเห็นหรือการออกคำสั่งลงโทษ ทางวินัย เป็นต้น อาจเป็นความผิดในทางอาญา และกรณีที่ผู้ที่มีหน้าที่สืบสวนดำเนินการไม่ถูกต้อง ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ไม่แจ้งข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานที่สนับสนุน หรือข้อกล่าวหา ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ อาจถูกฟ้องร้องในคดีอาญา กรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบ และหากเป็นกรณีที่เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ถูกกล่าวหา เช่น การออกคำสั่งแต่งตั้ง กรรมการสืบสวนโดยมิชอบ โดยการกลั่นแกล้งผู้ได้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเสียหายเป็นความผิด ทางอาญา ตามมาตรา 157

ทั้งนี้ หากนำหลักการต่างๆ ที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์ จะเห็นได้ว่า การไม่มีกฎหมายใด กำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์นั้น เป็นการขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง เนื่องจาก การไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ มีผลทำให้เจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น อันจะมีผลต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองที่เป็นองค์กรหลักไม่สามารถที่จะควบคุม ตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับความเสมอภาค ที่ควรจะได้รับปฏิบัติ จากรัฐ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย กล่าวคือ รัฐต้องบังคับใช้ กฎหมายฉบับเดียวกันกับผู้ถูกกล่าวหาทุกคน และการที่กฎหมายกำหนดให้กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง มิต้องดำเนินการสอบสวนก็ได้ นั้น เป็นการขัดต่อหลักความเหมาะสม เนื่องจากความสัมพันธ์ ระหว่างมาตรการของการดำเนินการสืบสวนนั้น ไม่สามารถทำให้เกิดเป้าประสงค์ได้ เพราะการดำเนินการ สืบสวนข้อเท็จจริงยังขาดประสิทธิภาพพอที่จะถือให้เป็นการดำเนินการทางวินัย อีกทั้งเป็นการขาดหลัก ความชัดเจนของการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองจำต้องมีกฎเกณฑ์ที่ไม่คลุมเครือที่ทำให้ เกิดมาตรฐานความชัดเจนขึ้น อันเป็นการป้องกันการใช้อำนาจของรัฐ และเพื่อให้เกิดความเสมอภาค ใให้กับผู้ถูกกล่าวหาตนเอง

ในประเด็นปัญหาข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า หากการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาถูกดำเนินการ เช่น องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของรัฐบาลญี่ปุ่น จัดตั้งขึ้น ภายใต้อำนาจของคณะรัฐมนตรี NPA ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรอิสระ แต่อยู่ภายใต้การควบคุม ของคณะรัฐมนตรี โดยมีอำนาจดำเนินการ ตามข้อ 3 ของกฎหมาย The National Public Service Act

ซึ่งมีอำนาจเกี่ยวกับข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการบริหารงานบุคคล ค่าตอบแทน และเงื่อนไขการทำงานอื่นๆ ตามกฎหมายที่ใช้บังคับ การจำแนกตำแหน่ง การตรวจสอบ การแต่งตั้ง และการเลิกจ้าง ค่าตอบแทน การฝึกอบรม การเปลี่ยนแปลงสถานะการจ้างงาน การลงโทษทางวินัย การประมวลผลข้อร้องเรียน การรักษาดิจธรรมในการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล การคุ้มครองประโยชน์ของข้าราชการ ภายในขอบเขตอำนาจตามกฎหมายที่ได้ขึ้นตรงกับผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา องค์การคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวมิได้เป็นการจัดตั้งเฉพาะเรื่องที่สอบสวนเป็นครั้งๆ แต่เป็นการจัดตั้งองค์การล่วงหน้า ซึ่งในการจัดตั้งองค์การเช่นนี้จะไม่เสี่ยงต่อการแทรกแซงกระบวนการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาในขณะนั้น และแม้มิได้มีข้อกำหนดที่มีขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยที่ชัดเจน ก็มีโอกาสน้อยมากที่จะทำให้เกิดการดำเนินการที่ไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการดำเนินการทางวินัยอยู่แล้ว จึงเกิดความเชี่ยวชาญในการดำเนินการ ซึ่งทำให้เข้าใจในขั้นตอนดีอยู่แล้ว แต่ในกรณีของการดำเนินการทางวินัยของครูและบุคลากรทางการศึกษามิได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการสอบสวน ที่มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการดำเนินการทางวินัยแต่อย่างใด จึงอาจเกิดความบกพร่องในการดำเนินการทางวินัยได้ อันส่งผลทำให้การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่เป็นธรรมและมีความเสมอภาคต่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา และในส่วนขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ของประเทศเยอรมันนั้น มีการดำเนินการที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยจะถูกดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาเช่นเดียวกับของประเทศไทย แต่แตกต่างเพียงของประเทศเยอรมันนั้นจะมีกรณีการดำเนินการที่เริ่มจากผู้ถูกกล่าวหาเองได้ด้วย โดยการร้องขอให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของตนหรือผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปดำเนินการทางวินัยต่อตนเองเพื่อจะให้พ้นจากการต้องสงสัยประพฤติมิชอบของทางราชการได้

2. ปัญหาการไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของคณะกรรมการสืบสวน

การสืบสวนข้อเท็จจริงจะดำเนินการด้วยวิธีใดนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการสืบสวนว่าควรใช้วิธีการใดจึงจะเหมาะสมและทำให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ โดยการสืบสวนนี้ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการหรือตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงก็ได้ กรณีดังกล่าวจึงเป็นที่น่าสังเกตว่า ในกรณีการสืบสวนโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงนั้น มิได้มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสืบสวนแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาสามารถแต่งตั้งให้บุคคล ได้บังคับบัญชา

ของตนคนใดคนหนึ่งเพื่อสืบสวนให้ได้ซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ ก็ได้ กฎหมายมิได้บัญญัติให้มีกรรมการสอบสวนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการศึกษาอบรม ตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย อย่างน้อยหนึ่งคน แต่อย่างไรก็ตาม ซึ่งการมิได้กำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติคณะกรรมการสืบสวน จึงอาจนำซึ่งการขาดหลักความเป็นธรรมในเบื้องต้น ทั้งนี้ กรณีเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งถือเป็นการสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย กล่าวคือ สามารถสั่งลงโทษโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ เมื่อวิเคราะห์จากหลักการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัยที่สามารถสั่งลงโทษโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ ถือเป็นการกระบวนกรสอบสวนอันเป็นขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง การดำเนินการดังกล่าวจึงถือว่าการพิจารณาเพื่อเตรียมการให้มีคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น คณะกรรมการสืบสวนจึงมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่ง กฎหมายจึงควรให้ความสำคัญกับการกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติบุคคลผู้เป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง

การที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือคุณสมบัติของบุคคลผู้เป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงนั้น เนื่องจากกฎหมายอาจจะประสงค์ให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจอย่างเต็มที่ในการดำเนินการก่อนเริ่มมีการดำเนินการทางวินัย กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการสืบสวนในเบื้องต้นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการหรือตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงก็ได้ เพื่อให้มีความยืดหยุ่นในการจัดการข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ผู้ตรากฎหมายอาจจะมิได้คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในภายภาคหน้าในกรณีที่การร้องเรียน/ร้องทุกข์ มีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำตามที่ถูกกล่าวหาจริง จึงทำให้กระบวนการสืบสวนข้อเท็จจริงนั้นเป็นไปตามรูปแบบของกระบวนการดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาแต่ฝ่ายเดียว มิได้มีขึ้นเพื่อให้ข้าราชการที่ถูกสงสัยได้มีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งข้อสงสัยแต่อย่างใด ดังนั้นนอกจากกฎหมายควรกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงแล้ว กฎหมายควรกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการด้วย เนื่องจากคณะกรรมการสืบสวนนั้นควรจะต้องมีความรู้หรือประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายหรือการดำเนินการทางวินัย หากคณะกรรมการดังกล่าวมิได้เป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายหรือการดำเนินการทางวินัย ก็ไม่สามารถที่กำหนดประเด็นในการสอบสวน ให้ครบถ้วนและตรงประเด็นที่กล่าวหาและไม่สามารถกำหนดวิธีการรวบรวมพยานหลักฐานให้ได้ ซึ่งการพิจารณาที่ถูกต้องและสอดคล้องตามกฎหมายและระเบียบนั้น ประกอบกับหากผู้ที่เป็นคณะกรรมการสืบสวนมิได้เป็นผู้มีความรู้ อาจนำมาซึ่งการดำเนินการกระบวนกรพิจารณาที่ไม่ถูกต้อง และไม่สอดคล้องตามกฎหมายและระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง มีผลทำให้การพิจารณาทางปกครองมีเหตุบกพร่อง อันจะส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองที่ได้ดำเนินการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอน

ในภายหลังได้ และผู้ถูกกล่าวหาอาจนำไปฟ้องต่อศาลอาญาให้ลงโทษตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญารัฐาณปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อันเป็นโทษทางอาญาที่อาจถึงต้องถูกจำคุกได้ แล้วยังอาจต้องรับผิดทางแพ่ง ฐานกระทำละเมิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพาณิชย์ และความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้

อีกทั้ง การไม่กำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการ ถือเป็นกรกระทำทางปกครองที่ขาดหลักความเป็นธรรมให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างหนึ่งด้วย เนื่องจากมิได้มีการกำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะต้องมีบทบาทสำคัญในการให้ความเป็นธรรม จึงอาจทำให้ผลการพิจารณาในการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงนั้นขาดหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการได้ ผู้ศึกษาเห็นว่ากรกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการ ยังทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเกิดความมั่นใจในการดำเนินการที่อาจจะเป็นผลกระทบ ต่อสิทธิในภายหลัง รวมถึงยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์จากการข้าราชการ ผู้ถูกกล่าวหา และที่สำคัญยิ่งกรกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสืบสวน

ในประเด็นปัญหาข้างต้น จากการศึกษามาตรการการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการของต่างประเทศ ผู้ที่จะเป็นคณะกรรมการสอบสวนล้วนเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในหลักการสอบสวนทั้งสิ้น เช่น คณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในประเทศญี่ปุ่น ต้องเป็นบุคคลที่มีอายุ ไม่น้อยกว่า 35 ปี ขึ้นไป เป็นผู้ที่มีคุณธรรมเป็นที่ประจักษ์อย่างสูง และมีความซื่อสัตย์เป็นที่ทราบกันทั่วไป มีความเข้าใจในการบริหารงานภาครัฐในระบอบประชาธิปไตย อยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรม¹⁰⁴ หรือการดำเนินการ ทางวินัยของประเทศเยอรมัน ที่กฎหมายมิได้บัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการการดำเนินการทางวินัย แต่กรดำเนินการดังกล่าวนั้นดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา โดยมีองค์คณะดำเนินการพิจารณาทางวินัย ในศาลที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยข้าราชการ ซึ่งในองค์คณะดังกล่าวประกอบด้วยผู้พิพากษาสมทบที่เป็นข้าราชการที่มาจากสายงานเดียวกันกับข้าราชการที่ตกเป็นจำเลยในคดีวินัยนั้นด้วย เป็นต้น ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การมีคณะกรรมการสอบสวนที่เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในหลักการดำเนินการทางวินัย ก็ถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมอย่างหนึ่งในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ว่าสามารถที่จะปกป้องสิทธิประโยชน์และความเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้บริสุทธิ์ที่ถูกกล่าวหาได้

¹⁰⁴ The National Public Service Act. Article 5

3. ปัญหาขาดการตรวจสอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น เริ่มจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ตามมาตรา 95 วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อปรากฏกรณี มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ใดกระทำความผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการในทางวินัยทันที และกรณีที่มีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัย โดยไม่มีพยานหลักฐาน ผู้บังคับบัญชาต้องรีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยผู้บังคับบัญชาจะยุติเรื่องก็ได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที โดยให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 แต่ในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนก็ได้ ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่กฎหมายให้ดุลพินิจที่อิสระ แก่ผู้บังคับบัญชาเนื่องจากรัฐยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารบุคคล โดยให้อำนาจการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บริหารราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานราชการที่เป็นอำนาจและหน้าที่ ของอนุคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา และตามที่ อนุคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา และตามที่ อนุคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาเขตพื้นที่การศึกษามอบหมาย เสนอแนะการบรรจุและแต่งตั้ง และการบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่นที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของอนุคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งอนุคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษานั้น มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการ ทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์นั้นผ่านการพิจารณาของอนุคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาก่อนจะมีการลงโทษทางวินัย แต่การพิจารณาดังกล่าวนั้นเป็นการพิจารณาภายหลังจากผู้บังคับบัญชาได้ใช้ดุลพินิจในการดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีใดที่มีมูลและกรณีใดที่เป็นกรณีที่ไม่มีมูล ที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ซึ่งควรจะยุติเรื่องหรือควรให้

ดำเนินการทางวินัยต่อไป ทั้งนี้การพิจารณาตรวจสอบเบื้องต้นนี้เป็นเพียงการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว กฎหมายมิได้กำหนดให้มีคณะใดหรือองค์กรใดมีหน้าที่ในการตรวจสอบการพิจารณาในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการตรวจสอบเบื้องต้นนี้แต่อย่างใด การตรวจสอบข้อเท็จจริงจึงเป็นการใช้อำนาจเดี่ยวหรืออำนาจอิสระที่จะพิจารณาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควรก็ได้

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากการดำเนินการทางวินัยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ในฐานความผิดละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันนั้น หากผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของข้าราชการ กฎหมายให้อำนาจผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้ ซึ่งหากพิจารณาจากการดำเนินการสืบสวนที่มีได้มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ รวมถึงมิได้กำหนดคุณสมบัติ ของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสืบสวนนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การสืบสวนที่ได้ดำเนินการไปอาจไม่ได้ มีความแน่ชัดพอที่จะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้

จากการที่ได้ศึกษาการใช้ดุลพินิจในกระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจกระทำของฝ่ายปกครอง ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า การที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจในกระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจทางปกครองได้นั้น จำต้องมีขั้นตอนประกอบการตัดสินใจ กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาจะต้องตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องร้องเรียนนี้ ให้เป็นที่ยุติว่าข้อเท็จจริงเป็นจริงดังที่กล่าวหาหรือไม่ โดยการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ตามระบบไต่สวน และชี้แจงนำพยานหลักฐานเหล่านั้น หากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าเป็นที่ยุติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันเป็นความผิดทางวินัยจริง ผู้บังคับบัญชาก็ต้องดำเนินการในขั้นตอนที่สองต่อไป คือ วินิจฉัยว่าการกระทำเช่นว่านี้ถือได้หรือว่าเป็นไปตามฐานที่ถูกกล่าวหา และหากวินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำตามฐานที่ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาก็ต้องดำเนินการในขั้นตอนที่สาม คือ ตัดสินใจว่าสมควรมีคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร

หากพิจารณาหลักกฎหมายมหาชนแล้ว การที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องรายงานการดำเนินการที่อาจเป็นการกระทบบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหานั้น ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ขาดหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เนื่องจากการกระทำดังกล่าวนี้จะมีผลในทางปฏิบัติก็แต่โดยที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ทั้งนี้ หากการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเป็นการเลือกปฏิบัติ ก็มีผลทำให้การกระทำดังกล่าวนี้ขาดหลักแห่งความเสมอภาคอีกด้วย

ทั้งนี้ ผู้ศึกษา เห็นว่า การใช้อำนาจ “ดุลพินิจ” เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยมีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกลงโทษโดยตรง และการดำเนินการทางวินัย เป็นวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น ในการดำเนินการ ทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงจำเป็นต้องให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หากผู้บังคับบัญชา ไม่เข้าใจหลักกฎหมายและแนวทางในการใช้ดุลพินิจ อันเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย อาจจะทำให้เกิดการใช้อำนาจดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการโดยไม่มีเหตุผลพอที่จะอ้างได้ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย และอาจใช้อำนาจดุลพินิจอย่างไม่เป็นกลาง ซึ่งมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ประกอบกับกฎหมายมิได้กำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาไว้อย่างแจ่มชัด เพียงแต่กำหนดไว้เป็นอย่างกว้างให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ไปทางใดทางหนึ่งก็ได้ โดยกำหนดให้มีการสั่งการให้แสดงเหตุผลประกอบด้วยเท่านั้น อีกทั้งกฎหมาย มิได้กำหนดไว้ว่าต้องรายงานการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปทราบแต่อย่างใด ทำให้ขาดการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ดังนั้น ในการตัดสินใจหรือการใช้อำนาจดุลพินิจ วินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาอาจไม่มีขอบเขต ที่ชัดเจน อาจเป็นช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ ใช้อำนาจดุลพินิจอย่างไม่เป็นธรรมหรือเป็นกลาง และอาจมีการใช้อำนาจดุลพินิจตามอำเภอใจ อาทิเช่น การกลั่นแกล้ง กรณีที่ผู้บังคับบัญชามีอคติส่วนตัวกับผู้ถูกกล่าวหา หรือการช่วยเหลือผู้กระทำความผิดกรณีผู้บังคับบัญชา รู้จักกับผู้ถูกกล่าวหาจนทำให้การใช้อำนาจดุลพินิจโดยการใช้ความรู้สึกส่วนตัว เป็นต้น ซึ่งสิ่งนี้ก่อให้เกิด ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกดำเนินการทางวินัย ซึ่งส่งผลให้เป็นการขัดต่อหลักการ พื้นฐานในกฎหมายปกครองที่จะต้องอยู่ภายในเขตอำนาจที่กฎหมายให้ไว้อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ

ในประเด็นปัญหาข้างต้น จากการศึกษาการดำเนินการทางวินัยของประเทศเยอรมัน กระบวนการดำเนินการทางวินัย ประกอบไปด้วย การสอบสวนทางวินัย 2 ทาง คือ กรณีแรกคือการดำเนินการ จากผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ กล่าวคือ เมื่อมีข้อเท็จจริงอันควร สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดมีการทำผิดที่เป็นโทษทางวินัยเกิดขึ้นหรือไม่ ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ ผู้นั้นมีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนทางวินัย พร้อมทำบันทึกการเริ่มดำเนินการสอบสวนไว้ในสำนวน เพื่อเป็นหลักฐาน ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่สูงขึ้นไป และผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสายบังคับบัญชาสามารถเข้าดำเนินการสอบสวนเองได้เสมอ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจน รวมถึงพิจารณาพฤติการณ์ที่มีความสำคัญที่นำไปสู่การลงโทษทางวินัยด้วย¹⁰⁵

¹⁰⁵ Bundesdisziplinargesetz §17

และกรณีที่สองกรณีการดำเนินการเริ่มจากรู้ถูกกล่าวหาเอง กล่าวคือ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาสามารถร้องขอให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของตนหรือผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปดำเนินการสอบสวนทางวินัยต่อตนเองได้เพื่อให้ตนเองเพื่อจะได้พ้นจากต้องสงสัยประพฤติมิชอบของทางราชการได้ แต่การร้องขอดังกล่าวอาจถูกปฏิเสธได้ หากไม่มีหลักฐานข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิสูจน์ว่าการประพฤติมิชอบนั้นมีได้เกิดจากตนเอง¹⁰⁶ เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า การเริ่มต้นดำเนินการทางวินัยในกรณีแรกนั้นมีความคล้ายคลึงกับหลักการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กล่าวคือ เริ่มต้นการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา แต่มีความแตกต่างที่การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเบื้องต้นนั้น มีได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่สูงขึ้นไปดังเช่นของประเทศเยอรมัน กล่าวคือผู้บังคับบัญชามีอิสระในการพิจารณา หากพิจารณาแล้วว่าไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาสามารถยุติเรื่องได้โดยไม่ต้องมีการรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปแต่อย่างใด จึงทำให้ขาดการถ่วงดุล ในการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากตกอยู่ภายใต้อาณัติของผู้แต่งตั้งคนเดียวกัน ซึ่งมีความแตกต่างกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการของประเทศญี่ปุ่นที่มีการจัดตั้งหน่วยงานด้านการบริหารบุคคลแห่งรัฐขึ้นภายใต้เขตอำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวยังเป็นองค์กรกลางและเชี่ยวชาญรับผิดชอบอีกด้วย ผู้ศึกษา จึงเห็นว่า แม้การดำเนินการของประเทศญี่ปุ่นจะไม่มีรายละเอียดของการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย ก็อาจมิได้ทำให้เกิดปัญหามากนัก เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยของประเทศญี่ปุ่นนั้นดำเนินการโดยองค์กรที่สามารถเป็นหลักประกันและหลักความเป็นธรรมในการป้องกันสิทธิประโยชน์ให้แก่ราชการอยู่แล้วนั่นเอง

¹⁰⁶ Bundesdisziplinargesetz §18

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น รัฐบาลได้กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คณะอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ โดยยึดหลักเกณฑ์การกระจายอำนาจ การบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริหาร และจัดการศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารบุคคล โดยเฉพาะในส่วน การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยภายใต้อำนาจหน้าที่อย่างมีอิสระและขอข่วยภารกิจหน้าที่ โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจและการตัดสินใจไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อเป็นการ ลดขั้นตอน รวดเร็ว และประกันแก่ผู้ถูกกล่าวหา แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรต้องคำนึงถึงการพิจารณา ทางปกครองที่จะต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพิจารณาทางปกครอง เพื่อเป็นหลักความ เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา

ทั้งนี้ การรักษาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีความเข้มงวดมากกว่าอาชีพอื่นๆ เนื่องจากครูถือเป็นวิชาชีพชั้นสูงที่ต้องมีความประพฤติที่เหมาะสมและอยู่ในทำนองคลองธรรม เพื่อให้ประชาชน มีความเชื่อมั่นในความเป็นปุชนียบบุคคล ดังนั้น นอกจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องรักษาวินัยทั่วไปแล้วยังต้องมีหน้าที่รักษาจรรยาบรรณวิชาชีพครูอีกด้วย จึงมีผลทำให้ความเสี่ยงที่จะเป็นการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการผิดวินัยนั้นมีมากกว่าอาชีพอื่นๆ ซึ่งหากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่รักษาวินัย และจรรยาบรรณก็จะมีบทลงโทษที่หนักกว่าผู้ประกอบการอาชีพอื่น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินการ ทางวินัยที่มีประสิทธิภาพ เพื่อจะเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในกรณีที่ถูกกล่าวหา หรือถูกเป็นข้อครหาว่าได้กระทำการใดๆ อันเป็นการกระทำที่ผิดวินัยหรือผิดจรรยาบรรณวิชาชีพ หรือในกรณีที่กระทำไปโดยมิได้มีเจตนาที่ไม่ดีให้ได้รับการพิจารณาโทษทางวินัยอย่างเหมาะสม รวมถึงการได้รับผลการดำเนินการที่มีความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ เช่น การกระทำผิดอย่างเดียวกัน และมีพฤติการณ์ที่คล้ายกันแต่กลับมีผลการพิจารณาที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง อันเป็นผลทำให้ขาดหลักความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยได้ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องใช้ดุลพินิจในการดำเนินการโดยมีขั้นตอนและหลักการในกระบวนการตัดสินใจ

มิใช่ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ซึ่งอาจจะทำให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นผล มาจากการดำเนินการทางวินัย กลายเป็นคำสั่งที่มีความบกพร่อง อันส่งผลให้เกิดการกระทาบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ในภายภาคหน้าได้

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ทั้งสิ้นนั้นยังมิได้มีความชัดเจนกับขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยที่สมบูรณ์ยิ่งนัก อาทิเช่น การดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือการตรวจสอบเบื้องต้นนั้น ยังมีปรากฏว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องใด ให้มีความสำคัญในการดำเนินการก่อนที่จะมีการเริ่มดำเนินการทางวินัยแต่อย่างใด ผู้ศึกษาเห็นว่าการดำเนินการก่อนที่จะเริ่มดำเนินการทางวินัยมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นเพราะเป็นจุดเริ่มต้นก่อนที่จะมีการดำเนินการทางวินัย หากการสืบสวนพบว่าไม่มีมูลการกระทำผิดวินัยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจที่จะยุติเรื่อง ดังนั้น จึงถือเป็นขั้นตอนหนึ่ง ที่ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเป็นปัจจัยหลัก อันมีผลต่อความเป็นธรรมของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา

ทั้งนี้ เนื่องด้วยวิธีการสืบสวนข้อเท็จจริงไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดวิธีการหรือแนวทางปฏิบัติไว้โดยตรง หากผู้บังคับบัญชาดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงโดยวิธีการสืบสวนเป็นทางการ ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือกรณีมีผลการวินิจฉัย คือ ไม่มีมูล และมีคำสั่งยุติเรื่อง ก็ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย การใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้เป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจโดยขัดต่อกฎหมาย อันเป็นผลให้เสียความเป็นธรรมหรือไม่เป็นกลาง ผู้ถูกกล่าวหา ก็ไม่อาจจะคัดค้านการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงหรืออุทธรณ์ผลการดำเนินการดังกล่าวได้ เนื่องจากมิได้มีกฎหมายบัญญัติสิทธิในการคัดค้านกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง

ผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยถือเป็นการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล จึงจำเป็นต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด การตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการดำเนินการทางวินัยขั้นต้นที่จัดให้มีขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการได้เกิดความมั่นใจว่าจะได้รับความคุ้มครองและความเป็นธรรมในการสอบสวน ซึ่งจากการที่ได้ศึกษา การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พบปัญหาที่ควรพิจารณา ดังนี้

1.1 ปัญหาไม่มีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง

เนื่องด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริงไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดรูปแบบแนวทางปฏิบัติไว้การสืบสวนจึงดำเนินการโดยวิธีการใดก็ได้ ซึ่งการไม่ได้กำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัย อันถือเป็นสาระสำคัญตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น ก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติและทำให้เกิดการดำเนินการทางวินัยไม่เป็นไป โดยความรวดเร็วและเป็นธรรม อันเป็นการไม่ตรงกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ตลอดจนอาจทำให้การดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย

1.2 ปัญหาการไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของคณะกรรมการสืบสวน

การสืบสวนข้อเท็จจริงนั้นจะดำเนินการด้วยวิธีใดนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการสืบสวนว่าควรใช้วิธีการใดจึงจะเหมาะสมและทำให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ โดยการสืบสวนนี้ผู้บังคับบัญชา จะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการหรือตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงก็ได้ กรณีดังกล่าว จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า ในกรณีการสืบสวนโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงนั้น มิได้มีกฎหมาย หรือระเบียบใดกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสืบสวนแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้บังคับชำนสามารถแต่งตั้งให้บุคคลได้บังคับบัญชาของตนคนใดคนหนึ่งเพื่อสืบสวนให้ได้ซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ ก็ได้ กฎหมายมิได้บัญญัติให้มีกรรมการสอบสวนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการศึกษาอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน แต่อย่างใด ซึ่งการมิได้กำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติคณะกรรมการสืบสวน จึงอาจนำซึ่งการขาดหลักความเป็นธรรมในเบื้องต้น ทั้งนี้ กรณีเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งถือเป็นการสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย กล่าวคือ สามารถสั่งลงโทษโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ ดังนั้น หากผู้ที่เป็นคณะกรรมการสืบสวนมิได้เป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดประเด็นในการสอบสวนให้ครบถ้วนและตรงประเด็นที่กล่าวหา และกำหนดวิธีรวบรวมพยานหลักฐานให้ได้ ซึ่งการพิจารณาที่ถูกต้องและสอดคล้อง ตามกฎหมายและระเบียบนั้น อาจนำมาซึ่งการดำเนินการกระบวนการพิจารณาที่ไม่ถูกต้อง และไม่สอดคล้อง ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง อันส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองที่ได้ดำเนินการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนในภายหลังได้

1.3 ปัญหาขาดการตรวจสอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา

การใช้อำนาจ “ดุลพินิจ” เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัย ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสถานภาพสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกลงโทษโดยตรง หากผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการ โดยไม่มีเหตุผลพอที่จะอ้างได้ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย อาจมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ประกอบกับกฎหมายมิได้กำหนดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาไว้อย่างแน่ชัด เพียงแต่กำหนดไว้เป็นอย่างกว้างให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการไปทางใดทางหนึ่งก็ได้ โดยกำหนดให้มีการสั่งการให้แสดงเหตุผลประกอบด้วยเท่านั้น ดังนั้น ในการตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชา อาจไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน อาจเป็นช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างไม่เป็นธรรมหรือเป็นกลาง และอาจมีการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ อาทิเช่น กรณีผู้บังคับบัญชามีอคติส่วนตัวกับผู้ถูกกล่าวหาหรือกรณีผู้บังคับบัญชารู้จักกับผู้ถูกกล่าวหาจนทำให้การใช้ดุลพินิจก้าวล่วงไปถึง

พฤติกรรมส่วนตัวของผู้ถูกกล่าวหา เป็นต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและประเด็นปัญหาทั้งสามประเด็นดังกล่าว จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อันเกิดจากการที่กฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์การสืบสวนข้อเท็จจริง ประกอบกับมิได้มีกฎหมายกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสืบสวนอีกด้วย อีกทั้งภายหลังจากการสืบสวนสวน ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาว่ามีมูลกล่าวหาหรือไม่ หากเห็นว่า ไม่มีมูลก็จะยุติเรื่องนั้น ก็คือผู้บังคับบัญชาเพียงแต่ผู้เดียว และการพิจารณาไม่ต้องรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปแต่อย่างใด ผู้ศึกษาจึงเห็นความสำคัญอย่างยิ่ง และมีความพยายามที่จะเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อนำไปพัฒนา ปรับปรุง แก้ไขข้อบกพร่องในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร ซึ่งเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ตลอดถึงการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรบริหารให้เกิดยุติธรรม โปร่งใส เป็นธรรม ถูกต้อง และเหมาะสมแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยมีมาตรฐานเดียวกันอย่างเป็นระบบ ตลอดทั้งเพื่อให้ข้าราชการได้รับการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการใช้อำนาจทางปกครองอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน รายละเอียดตามที่เสนอในหัวข้อถัดไป

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและจากบทสรุปวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย ตามมาตรา 82-97 และหมวด 7 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 98-106 ซึ่งกำหนดถึงมาตรการการลงโทษทางวินัย ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 ข้อ 2(2) พบว่า ยังไม่เหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพปัญหาบางประการ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติมข้อกฎหมาย ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 ให้มีความสอดคล้องกับปัญหา อันเป็นการอุดช่องว่างที่จะทำให้เกิดปัญหาการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอาศัยพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ดังนี้

2.1 การแก้ไขปัญหาไม่มีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการดำเนินการสืบสวน

ข้อเท็จจริง

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชา และข้าราชการในหน่วยงานที่ได้รับคำสั่งให้มีหน้าที่สืบสวน บุคคลดังกล่าวมิได้เป็นบุคคลผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ในด้านการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีความแตกต่างกับประเทศญี่ปุ่นที่มีการจัดตั้งหน่วยงาน ด้านการบริหารงานบุคคลแห่งรัฐขึ้นภายใต้เขตอำนาจของคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรอิสระ¹⁰⁷ อีกทั้งมีคณะกรรมการสอบสวนที่เป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีคุณธรรม ที่ได้ขึ้นตรงกับผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าว และมีได้เป็นการจัดตั้งเฉพาะเรื่องที่สอบสวนเป็นครั้งๆ แต่เป็นการจัดตั้งองค์กรล่องหน้า จึงมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินการ ดังนั้น เมื่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้ดำเนินการโดยบุคคลผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่กฎหมายจะต้องมีการกำหนดขั้นตอน และหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องและความเสมอภาค

ปัจจุบัน การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยังมิได้กล่าวถึงหรือบัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์ ในการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงแต่อย่างใด บัญญัติเพียงกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า ซึ่งก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาว่ามีมูลหรือไม่นั้น จำเป็นต้องดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเบื้องต้นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาก่อนที่จะแต่งตั้งกรรมการเพื่อสอบสวน ดังนั้น เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเสมอภาคที่ควรจะได้รับจากการปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคที่รัฐต้องบังคับใช้กฎหมายฉบับเดียวกันกับผู้ถูกกล่าวหาทุกคน ทั้งนี้บทบัญญัติของมาตรา 98 ของพระราชบัญญัติ และกฎ ก.ค.ศ. ที่บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ผู้ศึกษาเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้กล่าวถึงขั้นตอน และหลักเกณฑ์ก่อนที่จะมีการดำเนินการทางวินัยแต่อย่างใด อันจะส่งผลกระทบต่อในกรณีการดำเนินการทางวินัยกรณีเป็นความผิด ที่ปรากฏชัดแจ้ง อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการสอบสวนไว้ใน กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ไว้แล้วเพียงแต่ไม่ครอบคลุมให้บังคับใช้ในการสืบสวนข้อเท็จจริง จึงขอแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมาย โดยการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ดังนี้

¹⁰⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ใน The National Public Service Act. Article 3

ข้อความเดิม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

มาตรา 98 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้ว่า “การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีกรณีอันมิมูล ที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

มาตรา 98 วรรคหก ได้บัญญัติไว้ว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.”

มาตรา 98 วรรคเจ็ด ได้บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนก็ได้”

ข้อความใหม่ แก้ไขเป็น

มาตรา 98 วรรคหก ให้บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. และหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง ให้ดำเนินการเป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 โดยอนุโลม”

มาตรา 98 วรรคเจ็ด ให้บัญญัติว่า “ในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. จะดำเนินการทางวินัย โดยไม่สอบสวนก็ได้ แต่ดำเนินการดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.”

2.2 การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของคณะกรรมการสืบสวน

ปัจจุบัน มิได้มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสืบสวน แต่อย่างไร ผู้บังคับขาสสามารถแต่งตั้งให้บุคคลได้บังคับบัญชาของตนคนใดคนหนึ่งเพื่อสืบสวนให้ได้ซึ่งข้อเท็จจริง ในเรื่องนั้นๆ ก็ได้ แตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่กรรมการจะถูกแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ด้วยความเห็นชอบ ของสภา Diet จากบุคคลที่มีอายุไม่น้อยกว่า 35 ปีขึ้นไป เป็นผู้ที่มีคุณธรรมเป็นที่ประจักษ์อย่างสูง และมีความซื่อสัตย์เป็นที่ทราบกันทั่วไป มีความเข้าใจในการบริหารงานภาครัฐในระบอบประชาธิปไตย อยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรม¹⁰⁸ ผู้ศึกษาเห็นว่าการกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสืบสวน คือ หลักความเป็นธรรม

¹⁰⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ใน The National Public Service Act. Article 5

ให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างหนึ่งด้วยว่าสามารถที่จะปกป้องสิทธิประโยชน์ และความเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้บริสุทธิ์ที่ถูกกล่าวหาได้ หากมิได้มีการกำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะต้อง มีบทบาทสำคัญในการให้ความเป็นธรรมอาจทำให้ผลการพิจารณาในการดำเนินการสืบสวน ข้อเท็จจริงนั้นขาดหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการได้ อีกทั้งการกำหนดองค์ประกอบ และคุณสมบัติของคณะกรรมการยังทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเกิดความมั่นใจในการดำเนินการที่อาจจะ เป็นผลกระทบต่อสิทธิในภายหลัง รวมถึงยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์ จากการข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น จึงขอแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายตามแนวทางคุณสมบัติ ของคณะกรรมการประเทศญี่ปุ่น โดยการตราบทบัญญัติกฎหมายในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวน พิจารณา พ.ศ. 2550 เพิ่มเติมดังนี้

ข้อความใหม่ แก้ไขเป็น

ข้อ 2 “กรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงจะต้องเป็นผู้มีอายุ 35 ปีขึ้นไป ประธานกรรมการ ต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา สำหรับตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งและมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา โดยกรรมการสืบสวนจะต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดหรือรับรอง หรือผู้มีประสบการณ์ ด้านการดำเนินการทางวินัย และจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรมเป็นที่ประจักษ์อย่างสูง และมีความซื่อสัตย์ เป็นที่ทราบกันทั่วไป”

2.3 การแก้ไขปัญหาขาดการตรวจสอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา

ปัจจุบัน ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น หากมีการกล่าวหา โดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัย โดยยังไม่มีพยานหลักฐานผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า กรณีมีมูล ที่ควรกล่าวหาว่า ผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าผลของการสืบสวนปรากฏว่าเป็นกรณีอันมีมูล ที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจึงแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต่อไปได้ จากหลักกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า การให้อำนาจ ดังกล่าวนั้นเป็นการให้อำนาจโดยอิสระ หากผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการโดยไม่มีเหตุผล พอที่จะอ้างได้ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย อาจมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบ ด้วยกฎหมายไปด้วย อีกทั้งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมิได้มีการกำหนดให้ต้องรายงาน ต่อผู้บังคับบัญชา เหนือขึ้นไป จึงทำให้ขาดการตรวจสอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา จึงขอใช้แนวทางหลักกฎหมาย ของประเทศเยอรมันที่แม้จะดำเนินการทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาเช่นเดียวกับการดำเนินการทางวินัย ของประเทศไทย แต่มีการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชา

ตามลำดับชั้นที่สูงขึ้นไป และผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสายบังคับบัญชาสามารถเข้าดำเนินการสอบสวนเองได้เสมอ¹⁰⁹ โดยการตราบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เพิ่มเติมดังนี้

ข้อความใหม่ แก้ไขเป็น

มาตรา 95/1 “การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในเบื้องต้น ไม่ว่าผลการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาจะเป็นกรณีที่มีมูลที่ควรกล่าวหา หรือกรณีที่ไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชารายงานตามลำดับผู้บังคับบัญชาชั้นที่สูงขึ้นด้วย”

ข้อเสนอแนะทั้งหมดที่นำเสนอข้างต้น ผู้ศึกษามีความคาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่าแนวคิดในการแก้ไขกฎหมายและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่กล่าวมาทั้งหมด จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐ ในการที่จะสร้าง ความตระหนักในการรักษาวินัยและสามารถดำเนินการทางวินัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกกล่าวหาได้ต่อไป



¹⁰⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Bundesdisziplinalgesezt § 17



บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยศรี

นครินทรวิโรฒราชภัฏ

บรรณานุกรม

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550.

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือเงินเดือน พ.ศ. 2561.

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กองคุ้มครองแรงงาน. (2567, 23 มิถุนายน). *หลักการใช้ดุลพินิจ*.

<https://protection.labour.go.th/images/Manual/0001.pdf>

กฤติ พุกอัครกุล. (2550). *หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ : ศักยภาพมือออกคำสั่ง*

ทางปกครอง [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ. (2567, 17 มิถุนายน). *บทความคุณธรรม*.

<https://www.nmpc.go.th/content/view?id=54>.

ฉัตรณรงค์ วงศ์พนารัตน์. (2550). *ปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครู*

และบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร

ทางการศึกษา พ.ศ. 2547 [การศึกษาอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์].

มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เฉลิมศักดิ์ วงศ์ศิริวัฒน์. (2559). *ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง*.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2566). *ผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่อง*.

ใน คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2566). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. วิญญูชน.

_____. (2560). *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัย*

ของข้าราชการประเภทต่างๆ. วิญญูชน.

_____. (2560). *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการศึกษา*. วิญญูชน.

ฐิติรัตน์ ประสาทศรี. (2567, 20 มิถุนายน). “วินัย” นำไปสู่ความสำเร็จ”.

<https://www.yuvabadhanafoundation.org/th/%E0%B8%82%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%97%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%9B/d>

[discipline-success/](https://www.yuvabadhanafoundation.org/th/%E0%B8%82%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%97%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%9B/d)

- ณัฐดนัย นาควัชร. (2559). ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คุณพินิจ กิตติศักดิ์. (2556). ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการธุรการของสำนักงานอัยการสูงสุด [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ทบทวน ชำนาญคำ. (2551). ปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน [การศึกษาอิสระปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ทิวากร ดวงเกตุ. (2558). ความไม่มีส่วนได้ส่วนเสียและความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีรับสารภาพ [การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ธีมานิตต์ จงไกรจักร. (2559). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูในสหรัฐอเมริกา. กระทรวงศึกษาธิการ.
- นิรันดร์ ไมตรีสมสกุล. (2551). การลงโทษวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ.
- ประวีณ ฌ นคร. (2558). วินัย : หลักและวิธีการรักษาวินัย (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ..
- ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์. (2558). การดำเนินการทางวินัย ข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2565). หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง. วิญญูชน.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.
- พีระเพชร ศิริกุล. (2542). การศึกษาการลงโทษทางวินัยในการกระทำความผิดทางวินัยของข้าราชการครูสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์ระหว่างปี พ.ศ. 2534-30 กันยายน 2539 [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- ไพฑูรย์ การเพียร. (2544). บทบาทของครูการส่งเสริมความมีวินัยในตนเองของนักเรียนโรงเรียนประถมศึกษาอำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (ม.ป.ป.). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน*. ม.ป.ท.
- ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2551.
- ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548.
- ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2566). ผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่อง. ใน *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. วิญญูชน. 2566.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2565). *ข้อความคิดและหลักพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. วิญญูชน.
- วัชรินทร์ ทับทิมจินต์. (2550). *ปัญหากฎหมายผู้มีส่วนได้เสียกับการดำเนินการทางวินัย : ศึกษากรณีตำแหน่งผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา [การศึกษาอิสระปริญญา มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]*. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วันวิสาข์ ผาสุข. (ม.ป.ป.). *ปัญหาหลักการให้สิทธิโต้แย้งก่อนออกคำสั่งทางปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีคู่กรณีกระทำการที่เป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายและคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง [วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]*. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วิษุวัช ตันมี. (ม.ป.ป.). *การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครอง*. https://www.ocs.go.th/static/content/right/resources/20240503BUKAODOY_448.pdf
- สมคิด ประครองญาติ. (2557). *การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีรับสารภาพ [การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญา มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมชัย เลิศสุทธีวงศ์. (ม.ป.ป.). *หลักนิติธรรม กับดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง*. วิทยาลัยศาสตร์รัฐธรรมนุญสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2562). *ข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา*. กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานศึกษาธิการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. (2565). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับปรับปรุง ปี พ.ศ. 2565)*. ชลบุรี.

- สุพัตรา แสนอุบล. (2551). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับดุลพินิจดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา [การศึกษาอิสระปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุภาวดี แก้วอำรัตน์. (2563). ปัญหาเกี่ยวกับการกั้นเป็นพยานในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา [สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- สุลาวัลย์ สุขปลั่ง . (2553). ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรพันธ์ อริญารณ. (2537). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนโดยไม่เป็นธรรมในขั้นตอนก่อนทางวินิจัยสั่งการ [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อรณิซ สุขบาล. (2563). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐจามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- อุษา ชลาชนเดชะ. (2545). ประสิทธิภาพของการลงโทษทางวินัย [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Bundesdisziplinalgeseztz-BDG
- The National Public Service Act.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นางสาวสุวัลณีย์ เส้นบัตร
วัน เดือน ปี เกิด	11 มีนาคม 2536
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี
ที่อยู่ปัจจุบัน	-
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2566
ประวัติการทำงาน	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 1 จังหวัดปัตตานี ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการ

