

ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครู



นายสมร ปาโท

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2563

**Problems of Law in Using Discretion to Punish on
Discipline for Teachers**

Mr. Samorn Pato



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

2020

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครู
ชื่อและนามสกุล	นายสมร ปาโท
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2564

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

มาลี สุรเชษฐ

ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ)

ศ.ปณิ

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปณิณวิช ทัพภวิมล)

จ.ร.ว.ด.ม.

(รองศาสตราจารย์รวิดุมิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครู
ผู้ศึกษา นายสมร ปาโท **รหัสนักศึกษา** 2594002608 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ **ปีการศึกษา** 2563

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาหลักการในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู (2) ศึกษาหลักการในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครู (3) ศึกษาหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครูของไทยและสาธารณรัฐสิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา ฟินแลนด์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส (4) วิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครูไทยและสาธารณรัฐสิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา ฟินแลนด์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส (5) เสนอแนะในการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครูอย่างถูกต้อง เหมาะสม

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีวิจัยเอกสาร รวบรวมเอกสารกฎหมาย ทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ การศึกษาอิสระ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด กฎ ก.ค.ศ. ตัวอย่างโทษทางวินัยข้าราชการครู พร้อมนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครู

ผลการศึกษาพบว่า (1) การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูได้มีกฎหมายกำหนดไว้ซึ่งสามารถใช้ดุลพินิจในการลงโทษได้ (2) การใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยราชการครู มีการใช้ดุลพินิจผูกพันและดุลพินิจวินิจฉัยในการลงโทษวินัยราชการครู (3) การใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยต้องเหมาะสมกับความผิด สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักมโนธรรม โดยยึดหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด (4) การใช้ดุลพินิจการลงโทษทางวินัยราชการครูของไทยและของสาธารณรัฐสิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา ฟินแลนด์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น พบว่าของประเทศไทยดำเนินการล่าช้า ลงโทษทางวินัยไม่เหมาะสมกับความผิด ทำให้ครูไม่เกรงกลัวต่อการกระทำผิดทางวินัย ซึ่งแตกต่างจากสาธารณรัฐสิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา ฟินแลนด์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ดำเนินการด้วยความรวดเร็วและลงโทษเหมาะสมกับความผิด ทำให้ครูเกรงกลัวต่อการกระทำผิดทางวินัย (5) การใช้ดุลพินิจการลงโทษวินัยราชการครูต้องยึดดุลพินิจผูกพันและดุลพินิจวินิจฉัยตามหลักกฎหมายและควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 96 และมาตรา 97 และกฎ กคศ.ว่าด้วยความผิดขัดแจ้ง พ.ศ. 2549

คำสำคัญ วินัยข้าราชการครู การลงโทษ การใช้ดุลพินิจ

Independent Study title: Problems of Law in Using Discretion to Punish on Discipline for Teachers

Author: Mr. Samorn Pato; **ID:** 2594002608; **Degree:** Master of Law;

Independent Study advisor: Malee Surachet, Associate Professor;

Academic year: 2020

Abstract

The objectives of this independent study are (1) to study the principle in processes on discipline for teachers (2) to study concept in using discretion to punish on discipline for teachers (3) to study concept in using discretion to punish on discipline for teachers in Thailand and Republic of Singapore, United States of America, Finland and France Republic (4) to analyze comparing in using discretion to punish on discipline for teachers in Thailand and Republic of Singapore, United States of America, Finland and France Republic (5) to suggest the guideline in using discretion to punish on discipline for teachers correctly and suitably.

This independent study is the qualitative research conducted based on documentary research by collecting the law legal document in Thailand and other countries, researches, independent study, judgment of court orders, rules of Officials of Office of the Teacher Civil Services and Educational Personnel Commission (OTEPC), examples of punishing in discipline for teachers and analyze for comparing in using discretion to punish on discipline for teachers.

The results showed (1) processing on discipline for teachers has the law specify that can use discretion to punish (2) discretion to punish on discipline for teachers can use mandatory and judge discretion to punish on discipline for teachers (3) using discretion must be suitable in mistake, conforming in concepts of jurisprudence and conscience based on relating law fixedly (4) using discretion to punish on discipline for Thai teachers and teachers of Republic of Singapore, United States of America, Finland and France Republic as follows; Thailand was late in process and did not punish in suitable for mistake that made the teachers to unfear in making disciplines which was different from Republic of Singapore, United States of America, Finland and France Republic which did rapidly and punished for suitable mistake that made the teachers to fear in making disciplines (5) using discretion to punish on discipline for teachers must use mandatory and judge discretion based on law and should be adjust the Act of Teachers and Personnel B.E.2547 section 96 and 97 and rules of Officials of Office of the Teacher Civil Services and Educational Personnel Commission (OTEPC) B.E. 2549.

Keywords: Teacher Discipline, Punishment, Discretion

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความเมตตากรุณา และความช่วยเหลือดูแลเอาใจใส่เป็นห่วงใยตลอดมาเป็นอย่างดีของท่านรองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นฉวี ทักภวิมลอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้การปรึกษาชี้แนะ ซึ่งผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง มา ณ โอกาสนี้

ความสำเร็จและความดีของผลงานนี้ ขอมอบแด่คุณแม่เหรียญ ปาโท พี่น้องครอบครัว ปาโทคุณครู อาจารย์ทั้งหลาย ทั้งในอดีตและปัจจุบันที่อบรมสั่งสอนมา ผู้มีพระคุณทั้งหลายที่ให้ข้อคิด ข้อเสนอแนะในการศึกษาเล่าเรียน การทำงาน และให้โอกาสจนสามารถบ่มเพาะความรู้ ประสบการณ์ในการดำเนินชีวิต โดยใช้วิชาความรู้ที่ได้รับการสั่งสอนมาเป็นแนวทางในการเลี้ยงชีพที่ถูกต้องสุจริตเสมอมา และขอขอบพระคุณพี่น้องลูกหลานครอบครัวปาโท ครูจิรพร ทองเวียง ครูสุภาพร บุญเพิ่มที่ช่วยแนะนำในการจัดเรียงเอกสาร ตรวจสอบคำถูกผิดของเอกสาร ครูกัญญาภัช บุญพาที่ช่วยแนะนำในงานเทคโนโลยีทุกด้าน คุณทิพรัตน์ วงษ์พรหม ที่ช่วยเหลือชี้แนะในการดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช และผู้ร่วมงานทุกคนที่เป็นกำลังใจ สนับสนุนในการศึกษาตลอดมา จนกระทั่งสำเร็จการศึกษา

อนึ่งการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ไม่อาจมีขึ้นและสามารถสำเร็จลงได้ หากไม่มีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชและคณาจารย์ของมหาวิทยาลัย ที่ให้โอกาสผู้ศึกษาได้เข้าศึกษาในสถาบันทางการศึกษาที่ทรงเกียรติแห่งนี้และครู คณาจารย์ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ในด้านวิชาการ องค์กรความรู้ต่างๆ จนการศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้ สำเร็จลุล่วง จึงขอกราบขอบพระคุณไว้เป็นอย่างสูง

สมร ปาโท

กันยายน 2564

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	11
3. ประเด็นปัญหาการศึกษา	11
4. สมมติฐานของการศึกษา	11
5. ขอบเขตของการศึกษา	12
6. วิธีดำเนินการศึกษา	12
7. ประโยชน์ที่ได้รับ	13
บทที่ 2 หลักการในการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครู	14
1. แนวคิดทางกฎหมายและความรู้เกี่ยวกับวินัย	14
1.1 ความหมายของวินัย	14
1.2 จุดมุ่งหมายของวินัย	19
1.3 ความสำคัญของวินัยข้าราชการครู	21
1.4 การรักษาวินัย	24
1.5 หลักในการดำเนินการทางวินัย	25
2. หลักการใช้ดุลพินิจในการลงโทษวินัย	31
2.1 หลักการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง	31
2.2 ดุลพินิจที่ผิดพลาด	33
2.3 ผลของดุลพินิจที่ผิดพลาด	35
2.4 ข้อจำกัดในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู	36

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. หลักการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษทางวินัย.....	36
3.1 หลักการพิจารณาความผิด.....	36
3.2 หลักการกำหนดโทษ.....	41
3.3 หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง หรือหลักปราศจากอคติ.....	41
3.4 หลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย (Audi Alteram Partem).....	43
บทที่ 3 หลักกฎหมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครูของไทยและต่างประเทศ.....	45
1. หลักกฎหมายของประเทศไทย.....	45
1.1 พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 หมวด 1.....	46
1.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 6.....	46
1.3 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.....	72
1.4 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู.....	73
1.5 ระเบียบ ก.ค.ศ. ที่เกี่ยวข้อง.....	81
2. กฎหมายต่างประเทศ.....	83
2.1 สาธารณรัฐสิงคโปร์.....	83
2.2 สหรัฐอเมริกา.....	86
2.3 ฟินแลนด์.....	88
2.4 สาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	90
3. เปรียบเทียบหลักการในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครูของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	97

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครู.....	106
1. ประเด็นปัญหาการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 96 และมาตรา 97.....	107
2. ประเด็นหลักการพิจารณาการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดทางวินัย ตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 38.....	109
3. ประเด็นปัญหาผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน พ.ศ. 2561.....	111
3.1 อำนาจของผู้สั่งลงโทษและระดับการกำหนดโทษ.....	111
3.2 ระยะเวลาในการตัดเงินเดือนและลดเงินเดือน.....	112
4. ประเด็นปัญหาการรับสารภาพของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อนำมาประกอบการพิจารณากำหนดโทษ.....	112
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	116
1. บทสรุป.....	116
2. ข้อเสนอแนะ.....	123
บรรณานุกรม.....	128
ภาคผนวก.....	135
ก คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559.....	136
ข คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2559.....	142
ค คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560.....	146
ประวัติผู้ศึกษา.....	156

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 จำแนกความผิดทางวินัยตามลักษณะความผิด.....	4
ตารางที่ 1.2 จำแนกความผิดทางวินัยตามตำแหน่ง.....	5
ตารางที่ 1.3 จำแนกความผิดทางวินัยตามสถานโทษ.....	6
ตารางที่ 3.1 การเปรียบเทียบด้านหลักการในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครู.....	100
ตารางที่ 3.2 การเปรียบเทียบด้านกฎหมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครู.....	101
ตารางที่ 3.3 การเปรียบเทียบด้านการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยข้าราชการครู.....	102
ตารางที่ 3.4 การเปรียบเทียบด้านระดับการลงโทษ.....	103



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ข้าราชการครูถือว่าเป็นบุคลากรทางการศึกษาที่มีความสำคัญ และยังเป็นด้านแรกของการให้การศึกษาแก่นักเรียน นักศึกษา ทั้งยังเป็นบุคคลที่ใกล้ชิดกับนักเรียน นักศึกษามากกว่าอาชีพอื่นๆ ซึ่งถือว่าข้าราชการครูทุกคนควรประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี เนื่องจากนักเรียน นักศึกษา ซึ่งอยู่ใกล้ชิดข้าราชการครูจะได้เจริญตามรอย และนักเรียน นักศึกษาเป็นบุคคลที่อายุน้อยและต้องประสบการณื ดังนั้นข้าราชการครู ต้องเป็นผู้ประพฤติดี ประพฤติชอบ ควรปฏิบัติให้อยู่ทั้งในกรอบของศีลธรรมอันดี และยังต้องปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามหลักกฎหมายด้วย โดยในคำนิยามของข้าราชการครู ได้ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไว้ในมาตรา 4¹

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดินงบประมาณบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

“ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาของรัฐ²

“คณาจารย์” หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ

โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้คำนิยามถึงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษารวมไปถึงคณาจารย์ ผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการจัดการเรียนการสอนซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติรับราชการ จึงเป็นข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน และสมควรประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างแก่ประชาชนทั่วไป ทั้งยังต้องครองตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการด้วย โดย “ข้าราชการครู” เป็นอาชีพหนึ่งที่ต้องมีใบประกอบวิชาชีพ ซึ่งถือว่าเป็น

¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพ.ศ. 2547

²เพ็ญอ่าง

อาชีพที่จำเป็นต้องได้รับการรับรองจากหน่วยงานของภาครัฐซึ่งได้เรียนและจบหลักสูตรตามที่รัฐกำหนด โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพ.ศ. 2547 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “วิชาชีพ” หมายความว่า วิชาชีพครู วิชาชีพบริหารการศึกษา และวิชาชีพบุคลากรทางการศึกษาอื่น³ ซึ่งต้องเรียนจบหลักสูตรตามที่ภาครัฐประกาศกำหนดและได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพที่ถูกต้องตามกฎหมายด้วย จึงจะสามารถสอบบรรจุเป็นข้าราชการครูได้

ในสภาพสังคมปัจจุบัน เป็นสังคมแห่งข้อมูลข่าวสาร (Informational Society) ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างรวดเร็วเป็นปัจจุบัน สอดรับกับยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้สังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครองเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เกิดการแข่งขันอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ซึ่งประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วย ทำให้สภาพสังคมไทยให้ความสำคัญคุณค่าทางวัตถุ มากกว่าศีลธรรม คุณธรรม ผู้คนขาดคุณธรรม และจริยธรรมในการดำรงชีวิต มีทัศนคติ เจตคติและค่านิยมที่เปลี่ยนแปลงไปในทางตรงกันข้ามกับความถูกต้อง เป็นผลให้เกิดปัญหาต่างๆ ในสังคม เช่น ปัญหาความความเสื่อมทรามทางจิตใจ ปัญหาความไร้ระเบียบวินัย ปัญหายาเสพติด ปัญหาความเสื่อมทางจริยธรรม ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวสังคมมองว่าต้องแก้ไขด้วยการให้การศึกษา โรงเรียนซึ่งเป็นสถาบันที่ได้รับการยอมรับ ถูกยกย่องรองลงมาจากวัดว่าเป็นสถาบันที่สร้าง บ่มเพาะ ชัดเกล้า สร้างคนให้เป็นพลเมืองดีของชาติเป็นคนมีคุณภาพ ครูเป็นปูชนียบุคคลที่ได้รับการเคารพ ยกย่อง เพราะเป็นแบบอย่างของการประพฤติตน ดำรงตน โดยน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาใช้ในชีวิตประจำวันและมีกฎหมายที่กำกับดูแลคือพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546⁴ ในมาตราที่ 49 และมาตรา 50 ที่กำหนดมาตรฐานและจรรยาบรรณทางวิชาชีพไว้เป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติตน แต่ในปัจจุบันได้ปรากฏว่ามีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาบางส่วนได้ประพฤติ ปฏิบัติตนในสิ่งที่ผิดไปจากแบบแผนของผู้ประกอบวิชาชีพครู ผิดจากมาตรฐานและจรรยาบรรณทางวิชาชีพที่กำหนด ซึ่งได้กำหนดไว้เป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติตนของครู ครูมีการกระทำผิดวินัยในหลายประเด็นเช่น การกระทำผิดต่อนักเรียนในรูปแบบต่างๆ ไม่ประพฤติตามระเบียบธรรมเนียมการปฏิบัติตามแนวทางที่ราชการกำหนด เป็นต้น ครูไม่สามารถเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ นักเรียน บุคคลทั่วไปซึ่งในการกระทำผิดวินัยของข้าราชการครู มีทั้งที่ปรากฏทางสื่อมวลชน ไม่ว่าจะเป็นโทรทัศน์ สื่อโซเชียลและหนังสือพิมพ์ อยู่เสมอๆ โดยเฉพาะการกระทำผิดทางวินัยที่กำหนดไว้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 ในหมวด 6 ว่าด้วยเรื่อง

³เพ็ญอ้าง

⁴พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

วินัยและการรักษาวินัย⁵ ตามมาตรา 82-97 และ หมวด 7 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 98-106 ดังจะเห็นได้จากสถิติการฟ้องร้องคดีงานบุคคลที่สำนักงานศาลปกครองกล่าวถึง การดำเนินการคดีของศาลปกครองในช่วง 19 ปีที่ผ่านมา มีคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองจำนวน 55,780 คดี คิดเฉลี่ยจะพบว่ามีคดีปีละ 7-8 พันคดี ซึ่งเรื่องที่มีการฟ้องร้องกันมากที่สุด ได้แก่ การบริหารงาน บุคคลของหน่วยงานต่างๆ ที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบตามที่ราชการกำหนด มีการข้ามขั้นตอน เลือกลงปฏิบัติบางขั้นตอน จนสร้างความเคลือบแคลงสงสัยต่อผู้ถูกกระทบสิทธิ์ จึงต้องนำคดีมาฟ้อง เพื่อขอความเป็นธรรมที่ศาลปกครอง และจากสถิติการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองพบว่า กระทรวงศึกษาธิการมีการนำคดีสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครองสูงเป็นอันดับสองรองจาก กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คือ 5,520 คดี⁶

ในการกระทำความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น จาก ข้อมูลสถิติของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ได้สรุป สถิติการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในทุกสังกัดของ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นคดีที่ถูกดำเนินการทางวินัยจนเป็นที่ยุติแล้วประจำปีงบประมาณ 2562⁷ ปรากฏดังตารางต่อไปนี้



⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

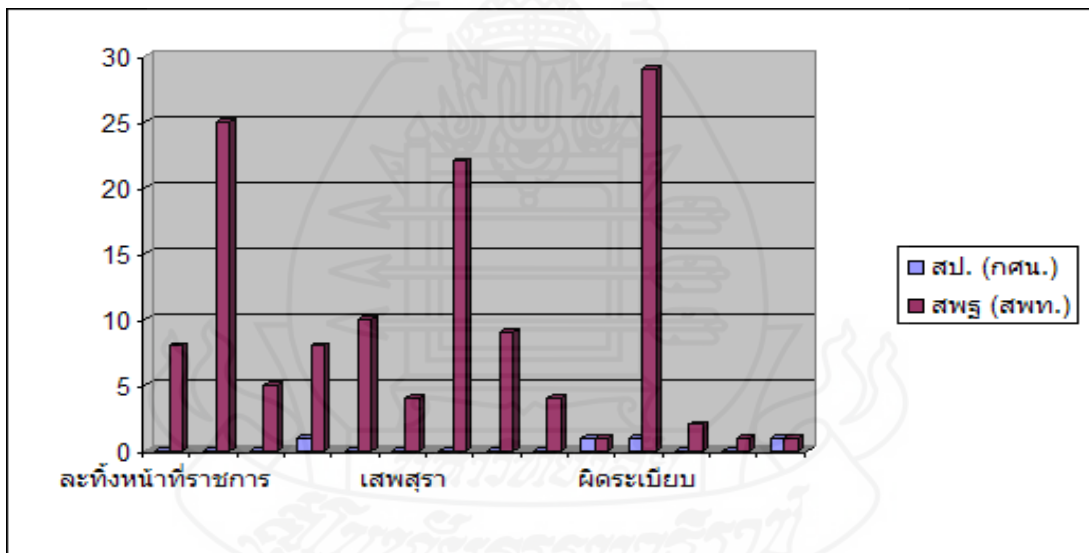
⁶หนังสือพิมพ์.ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 4 มีนาคม 2562.

⁷สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 2562

จำนวนข้าราชการครูที่ถูกดำเนินการทางวินัยที่ยุติแล้วประจำปีงบประมาณ 2562

ตารางที่ 1.1 จำแนกความผิดทางวินัยตามลักษณะความผิด

ลักษณะความผิด/ สังกัด	ละทิ้งหน้าที่ราชการ	ผู้สูว อนุจาร	ล่วงละเมิดทางเพศ	การ	พัสตุ ก่อสร้าง	เสพสุรา	การพนัน	ความ	ผิดอาญา	ความสามัคคี	บริหาร ปกครอง	ผิดระเบียบ	ยา	ปลอม	ลายมือชื่อ	หย่อนความ	สามารถ	รวม (ราย)
สป. (กศน.)	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	1	-	4
สพฐ. (สพท.)	8	25	5	8	10	4	22	9	4	1	29	2	1	1	1	1	1	129
รวม (ราย)	8	25	5	9	10	4	22	9	4	2	30	2	1	1	2	2	133	

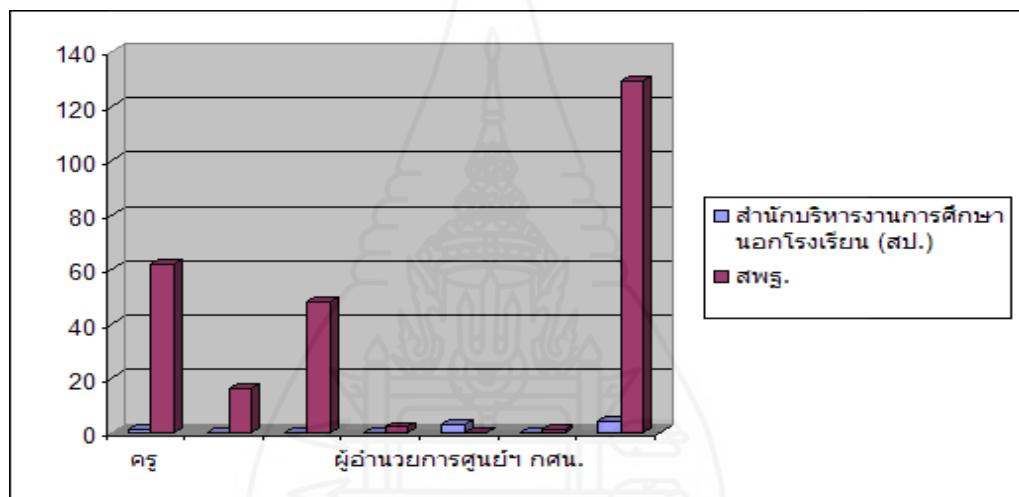


ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 2562

จากตารางที่ 1.1 จะพบว่าข้าราชการครูที่กระทำผิดทางวินัย ตามลักษณะความผิดทางวินัยที่ข้าราชการครูกระทำผิดมากที่สุด จะเป็นความผิดเกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย ความผิดทางวินัยรองลงมา คือความผิดเกี่ยวกับผู้สูว การอนุจารและความผิดเกี่ยวกับการพนัน ส่วนความผิดทางวินัยที่น้อยที่สุดคือการปลอมลายมือชื่อ สำหรับข้าราชการครูที่ทำผิดทางวินัยมากที่สุด คือข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตารางที่ 1.2 จำแนกความผิดทางวินัยตามตำแหน่ง

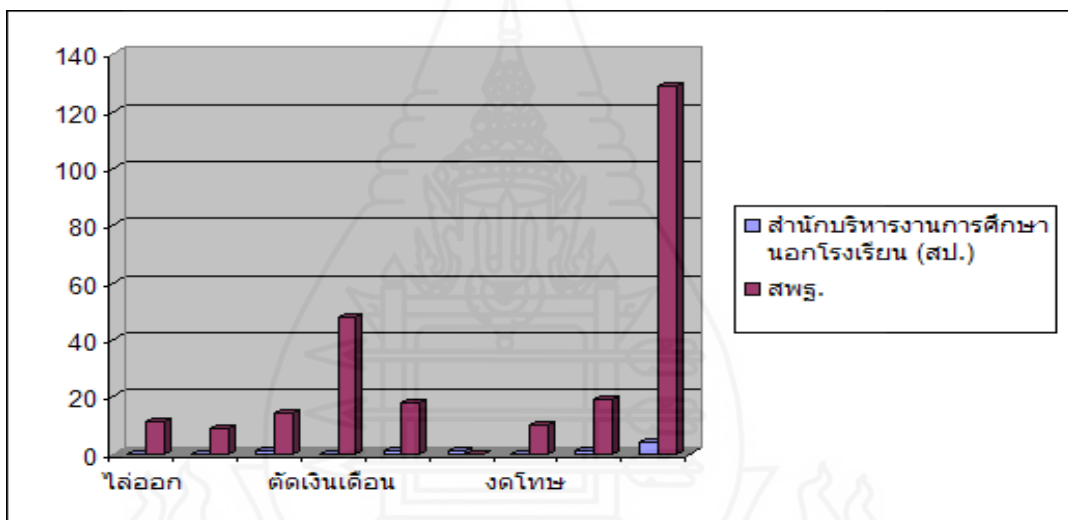
ตำแหน่ง/สังกัด	ครู	บุคลากร ทางการศึกษา	ผู้อำนวยการ สถานศึกษา	รองผู้อำนวยการ สถานศึกษา	ผู้อำนวยการศูนย์ฯ กศน.	รวม (ราย)
สำนักบริหารงาน การศึกษานอก โรงเรียน (สป.)	1	0	0	0	3	4
สพฐ.	62	16	48	2	0	129
รวม (ราย)	63	16	48	2	3	133



จากตารางที่ 1.2 จะพบว่า จะพบว่าข้าราชการครูที่กระทำผิดทางวินัย จะเป็นข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยจำแนกตามตำแหน่งหน้าที่ราชการจะพบว่าข้าราชการครูกระทำผิดทางวินัยมากที่สุดคือข้าราชการครู ข้าราชการครูกระทำผิดทางวินัยรองลงมาคือผู้อำนวยการสถานศึกษา ส่วนข้าราชการครูกระทำผิดทางวินัยน้อยที่สุดตามตำแหน่งหน้าที่คือรองผู้อำนวยการสถานศึกษา สำหรับข้าราชการครูสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนจะมีการกระทำผิดทางวินัยน้อยที่สุด

ตารางที่ 1.3 จำแนกความผิดทางวินัยตามสถานโทษ

สถานโทษ/สังกัด	ไล่ออก	ปลดออก	ลดเงินเดือน	ตัดเงินเดือน	ภาคทัณฑ์	ให้โทษ	งดโทษ	ยุติเรื่อง	รวม (ราย)
สำนักบริหารงาน									
การศึกษานอกโรงเรียน (สป.)	0	0	1	0	1	1	0	1	4
สพฐ.	11	9	14	48	18	0	10	19	129
รวม (ราย)	11	9	15	48	19	1	10	20	133



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 2562

จากตารางที่ 1.3 จะพบว่าลักษณะความผิดทางวินัยที่ข้าราชการครูทำผิด และถูกลงโทษทางวินัย โดยจำแนกตามสถานโทษทางวินัยนั้น จะพบว่า ข้าราชการครูจะถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง เป็นการลงโทษตัดเงินเดือนสูงเป็นอันดับที่หนึ่ง รองลงมาคือโทษภาคทัณฑ์ ต่ำสุดเป็นโทษลดเงินเดือน สำหรับโทษทางวินัยร้ายแรง พบว่าโทษไล่ออก จะมีจำนวนใกล้เคียงกับโทษปลดออก สำหรับข้าราชการครูที่ถูกลงโทษทางวินัยมากที่สุด คือข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากการบัญญัติกฎหมายในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547⁸ ในหมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย มาตรา 82-97 และ หมวด 7 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย มาตรา 98-106 ซึ่งกำหนดแนวทางถึงการลงโทษวินัยข้าราชการครูพบว่าการลงโทษทางวินัยข้าราชการ เป็นกระบวนการสำคัญอันหนึ่งในการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมคุณภาพและประสิทธิภาพของข้าราชการ และมีจุดมุ่งหมายเพื่อชำระศักดิ์ศรีของข้าราชการด้วย การลงโทษทางวินัยถูกนำมาใช้เป็นมาตรการเชิงลบ ควบคู่กับการให้รางวัลซึ่งเป็นมาตรการเชิงบวก ภายใต้แนวความคิดว่า ข้าราชการที่ดีมีประสิทธิภาพควรได้รับการยกย่องและให้รางวัลเพื่อเป็นกำลังใจและเป็นตัวอย่างที่ดี และข้าราชการที่กระทำความผิดสมควรได้รับการลงโทษตามควรแก่กรณี เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการคนอื่นๆ ซึ่งความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มี 5 สถาน ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 แบ่งความผิดทางวินัยไว้ 2 ระดับคือ ก) วินัยไม่ร้ายแรงได้แก่ 1. ภาคทัณฑ์ 2. ตัดเงินเดือน และ 3. ลดขั้นเงินเดือนและ ข) วินัยร้ายแรงได้แก่ 4. ปลดออก 5. ไล่ออก ซึ่งเป็นแนวทางในการกำหนดโทษและลงโทษวินัยแก่ข้าราชการครูแก่ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดในการกำหนดโทษแก่ข้าราชการครู เพื่อสร้างความตระหนักให้เกิดขึ้นแก่ข้าราชการครูในการที่จะชำระไว้ซึ่งการรักษาวินัย

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูง คดีหมายเลขดำที่ อ.480/2556 และคดีหมายเลขแดงที่ 1765/2561⁹ และคดีหมายเลขดำที่ อบ.143/2559 และคดีหมายเลขแดงที่ อบ.199/2562¹⁰ ที่ได้ตัดสินคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในเรื่องการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูที่กระทำผิดทางวินัย ซึ่งคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ใช้ดุลพินิจในการลงโทษตามที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเสนอ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ถูกลงโทษทางวินัยอุทธรณ์คำสั่งในการลงโทษทางวินัย ก็มีการปรับเปลี่ยนระดับการลงโทษทางวินัยจากเดิม จนผู้ถูกลงโทษทางวินัยนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นถึงผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัย ไม่เข้าใจในหลักกฎหมายและแนวทางในการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครู จนต้องมีการนำคดีขึ้นมาฟ้องผู้ศาลปกครองและผู้ถูกลงโทษทางวินัยรู้สึกตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมในการกำหนดโทษจากการกระทำผิดทางวินัย ซึ่งจาก

⁸พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 6 และหมวด 7

⁹คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 1 สิงหาคม พ.ศ. 2561

¹⁰คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 4 ธันวาคม พ.ศ.2562

ข้อมูลสถิติของสำนักงานศาลปกครอง พบว่าการฟ้องคดีผู้ศาลปกครอง พบว่าข้าราชการครูมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นอันดับที่ 2 รองลงมาจากข้าราชการตำรวจ และการร้องทุกข์และอุทธรณ์ต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และ คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ในเรื่องการดำเนินการทางวินัยในส่วนที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดนั้นมีสถิติสูงขึ้นทุกปี¹¹ และการร้องทุกข์ต่อการดำเนินการที่ไม่เป็นธรรมในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) พบว่าข้าราชการกระทรวงศึกษาซึ่งรวมถึงข้าราชการครูด้วย มีการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) สูงเป็นอันดับสามจากหน่วยงานอื่นๆ¹² ซึ่งเป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจและการดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายเนื่องจากการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมาย เป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ดังนั้นในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงต้องให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพิจารณาที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ด้วยซึ่งเมื่อดูจากข้อมูลและสถิติต่างๆที่เกี่ยวข้อง สามารถวิเคราะห์ได้ว่าการใช้ดุลพินิจในการลงโทษวินัยข้าราชการครูยังไม่เกิดประสิทธิผล เพราะสถิติการกระทำผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังมีปริมาณสูง อันทำให้สันนิษฐานได้ว่าการดำเนินการทางวินัย การใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครูยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ และจากการถูกลงโทษทางวินัยข้าราชการครูไม่ได้เกิดความตระหนัก หรือความเกรงกลัวในการกระทำความผิดทางวินัยทางราชการ ซึ่งนอกจากพฤติกรรมส่วนบุคคลของข้าราชการครูแต่ละคนแล้ว อีกปัญหาหนึ่งอาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่มีข้อบกพร่องและส่งผลการดำเนินการทางวินัยมายังผู้ที่มีอำนาจในการลงโทษทางวินัยตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยที่จะลงโทษแก่ข้าราชการครูไม่เหมาะสมกับระดับความผิดที่เกิดขึ้น ซึ่งส่งผลต่อจำนวนข้าราชการครูในการกระทำผิดทางวินัยมากขึ้น ครูไม่ซำรงรักษาวินัย มาจนถึงในปัจจุบัน

จากสภาพปัญหาในการจัดการศึกษาของประเทศไทยทั้งในส่วน โครงสร้างและการบริหารจัดการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาและการพัฒนาเยาวชนของไทยหัวหน้าคณะ

¹¹สถิติการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ปีพุทธศักราช 2562.

¹²สถิติการดำเนินการร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค 4 มกราคม 2561.

รักษาความสงบแห่งชาติ จึงออกคำสั่ง ที่ 10/2559¹³ เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ลงวันที่ 21 มีนาคม 2559 ในข้อ 5 ให้ยุบเลิก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และให้โอนอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ของจังหวัดนั้นๆ บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมีมติคณะรัฐมนตรีใดที่อ้างถึง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้มีผลใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งคำสั่งนี้ และคำสั่งที่ 11/2559 เรื่อง การบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ลงวันที่ 21 มีนาคม 2559 ในข้อ 6 ให้โอนอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่มัธยมศึกษา เฉพาะงานที่เกี่ยวกับ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และมัธยมศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัด¹⁴ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง ปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน 2560¹⁵ ในข้อ 9 ให้ กศจ. เสนอแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อกศจ.” เพื่อช่วยเหลือหรือถ่วงดุลอำนาจให้แก่ กศจ. เกี่ยวกับการบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การดำเนินทางวินัย การกำหนดวิทยฐานะ หรือการกำหนดคสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จากคำสั่งดังกล่าวทำให้การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูในระดับภูมิภาค เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยดำเนินมา จากเดิมเป็นอำนาจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อมีคำสั่งดังกล่าวทำให้อำนาจการบริหารงานบุคคล อยู่ในการดูแลของศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในการดำเนินการทางวินัย เป็นการดำเนินการโดยคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งมีองค์คณะในการดำเนินการที่แตกต่างจากอ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาและการลงโทษทางวินัยมีองค์คณะบุคคลที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งในทางปฏิบัติในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูใน โรงเรียน ซึ่งสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งทำให้การดำเนินการและการลงโทษทางวินัยในปัจจุบัน เป็นการดำเนินการโดยคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งมีองค์คณะในการดำเนินการที่แตกต่างจากอ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร

¹³ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 68 ง หน้า 1 21 มีนาคม 2559

¹⁴ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 68 ง หน้า 6 21 มีนาคม 2559

¹⁵ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 96 ง หน้า 14 3 เมษายน 2560

ทางการศึกษา ย่อมทำให้การทำความเข้าใจในการใช้ดุลพินิจในการลงโทษวินัยข้าราชการครูเปลี่ยนแปลงไปก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครูเนื่องจากคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดและคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดมีองค์คณะในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษมาจากตัวแทนหลายหน่วยงานในจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการมอบหมาย อัยการจังหวัดผู้อำนวยการสำนักพระพุทธศาสนาจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ตัวแทนหอการค้าจังหวัด ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือน และเป็นเอกชนซึ่งอาจนำแนวคิดในการดำเนินการทางวินัยในหน่วยงานที่สังกัดมาปรับใช้กับการพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการครูซึ่งมีกฎหมายคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ที่บังคับใช้และมีบริบทการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกันที่ต่างกันเมื่อใช้ดุลพินิจในการกำหนดความผิดและการลงโทษทางวินัยเสร็จแล้วเมื่อผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแจ้งไปยังผู้ถูกดำเนินการทางวินัยหรือผู้เสียหายเกิดความเคลือบแคลงสงสัย จนทำให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีการอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษทางวินัยและท้ายที่สุดก็นำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองอย่างต่อเนื่อง จนมีคดีของข้าราชการครูอยู่ที่ศาลปกครองจำนวนมาก

จากเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นแสดงให้เห็นว่าปัจจุบันยังมีข้าราชการครูจำนวนมากที่มีการกระทำผิดทางวินัย ทั้งที่เป็นวินัยร้ายแรงและวินัยไม่ร้ายแรง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการไม่ตระหนักในความสำคัญของการรักษาวินัย ไม่เกรงกลัวในบทลงโทษทางวินัย ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น อาจเกิดจากกระบวนการ ขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยที่ล่าช้า และโดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจในการลงโทษวินัยข้าราชการครูของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งในการกำหนดโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูนั้นจะนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พุทธศักราช 2547 เพียงฉบับเดียว จะส่งผลให้เกิดความไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมและไม่เกิดความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้ที่ถูกกล่าวหาจำเป็นต้องใช้กฎหมายอื่นๆ มาประกอบในการใช้ดุลพินิจในการลงโทษวินัยข้าราชการครูด้วย¹⁶ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษแก่ข้าราชการครูในปัจจุบันเพื่อลงโทษวินัยข้าราชการครูตามกฎหมาย ยังคงไม่มีความเพียงพอและยังไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม และยังมีความล่าช้าในกระบวนการพิจารณากำหนดโทษ ซึ่งจากความสำคัญของข้าราชการครู จึงควรมีการปรับปรุงการดำเนินการพิจารณาในเรื่องการลงโทษวินัยและการปรับปรุงกฎหมายบางมาตราพร้อมระเบียบที่เกี่ยวข้อง

¹⁶สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, สืบค้นเมื่อ 16 สิงหาคม 2564,

ให้สอดคล้องกับฐานความผิดอย่างเหมาะสม อันจะช่วยอำนวยความสะดวกปฏิบัติการปฏิบัติตนของข้าราชการครูให้ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาหลักการในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู
- 2.2 เพื่อศึกษาหลักการในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครู
- 2.3 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครูของประเทศไทย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา ฟินแลนด์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส
- 2.4 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครูประเทศไทย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา ฟินแลนด์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส
- 2.5 เพื่อเสนอแนะในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครูอย่างถูกต้อง เหมาะสม

3. ประเด็นปัญหาการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครู ในครั้งนี้มีประเด็นปัญหาในการศึกษาคือประเด็นการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ว่ามีแนวทางและขั้นตอนการดำเนินการและการปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจเป็นไปตามหลักการที่กฎหมายกำหนด มีความเหมาะสมตามฐานความผิดตามหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย มาตรา 83 ถึง มาตรา 96 และหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย มาตรา 97 ถึงมาตรา 106หรือไม่

4. สมมติฐานของการศึกษา

ผู้ศึกษาเห็นว่าการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย มาตรา 83 ถึง มาตรา 96 และหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย มาตรา 97 ถึงมาตรา 106 แก่ข้าราชการครูในปัจจุบัน ยังไม่มีความเหมาะสมต่อความผิดที่กระทำ ไม่มีหลักการแนวปฏิบัติที่ชัดที่เพียงพอต่อการใช้

คุณพินิจที่จะกำหนดโทษและลงโทษที่เหมาะสม และการใช้คุณพินิจที่จะกำหนดโทษและลงโทษ ยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีเหมาะสมในทางปฏิบัติ

5. ขอบเขตของการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้กำหนดขอบเขตในการศึกษาเฉพาะปัญหาทางกฎหมายในการใช้คุณพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครู เฉพาะข้าราชการครู สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาได้ศึกษา แนวคิด และหลักกฎหมายในการใช้คุณพินิจในการลงโทษวินัยข้าราชการครู จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยกำหนดขอบเขตในเรื่องดังต่อไปนี้คือ แนวคิดทางกฎหมายและความรู้เกี่ยวกับวินัย หลักเกณฑ์การใช้คุณพินิจในการลงโทษวินัยข้าราชการครู พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู พ.ศ. 2550 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน พ.ศ. 2561 และหลักการแนวคิดหลักกฎหมายในการใช้คุณพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครูในต่างประเทศประกอบด้วย สาธารณรัฐสิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา ฟินแลนด์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

6. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วยวิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary research) รวบรวมเอกสาร จากเอกสารที่เป็นกระดาษ เอกสารที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ กฎหมายต่างๆ จากบทความ วิทยานิพนธ์ การศึกษาค้นคว้าอิสระ พระราชบัญญัติ ระเบียบข้อบังคับ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด กฎ ก.ค.ศ. ที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ

7. ประโยชน์ที่ได้รับ

7.1 ทราบหลักในการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครูตามหลักกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

7.2 ทราบหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครู

7.3 ทราบหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครูของประเทศไทยและสาธารณรัฐสิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา ฟินแลนด์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

7.4 ทราบแนวทางใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครูประเทศไทยและสาธารณรัฐสิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา ฟินแลนด์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

7.5 ได้แนวทางในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครูอย่างถูกต้อง เหมาะสม



บทที่ 2

หลักการในการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครู

แนวคิดทฤษฎีและหลักในการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครู คือ หลักที่ใช้ในการดำเนินการประกอบดุลพินิจเพื่อใช้ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการครู สืบเนื่องจากการมีหลักคิดเพื่อพิจารณาการลงโทษข้าราชการครู ผู้กระทำผิดวินัย ซึ่งมีหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่สำคัญเพื่อใช้เป็นหลักในการดำเนินการ เพราะหากใช้เพียงแค่ดุลพินิจในการพิจารณาบทกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการครูผู้กระทำผิดวินัย ก็อาจทำให้การพิจารณาโทษนั้นๆ ไม่มีความเป็นธรรม โดยแนวคิด ทฤษฎีและหลักในการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครู สามารถแบ่งออกเป็นส่วนได้ ดังนี้

1. แนวคิดทางกฎหมายและความรู้เกี่ยวกับวินัย

เนื่องจากข้าราชการครูซึ่งเป็นบุคลากรทางการศึกษาผู้มีหน้าที่จัดการเรียนการสอนให้กับนักเรียน นักศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติตนอยู่ในกฎหมายอีกทั้งยังต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบ วินัยที่เกี่ยวข้อง จึงต้องครองตนให้อยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ วินัยอย่างเคร่งครัด หากประพฤติปฏิบัติผิดวินัยก็อาจได้รับการลงโทษทางวินัยตามขั้นตอนต่างๆ ที่กำหนดไว้ด้วย

1.1 ความหมายของวินัย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525¹⁷ ได้ให้ความหมายของคำว่า “วินัย” ไว้ว่า “การอยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อปฏิบัติ” แต่คำว่า “วินัย” ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มิได้ให้คำจำกัดความเอาไว้ทั้งๆ ที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

แต่อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “วินัย” ไว้หลายความหมายดังนี้

¹⁷ราชบัณฑิตยสถาน.(2525).พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์.

พนัส หันนาคินทร์ วินัย หมายถึง การปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง กติกาและกฎหมาย ตามที่สังคมได้วางไว้หรือกลุ่มได้กำหนดตกลง อันจะนำมาซึ่งความสงบสุข ความเจริญก้าวหน้าความมั่นคงและความปลอดภัย¹⁸

พระเพชร ศิริกุลวินัยคือข้อบังคับ กฎเกณฑ์ระเบียบ แบบแผน ที่หน่วยงานหรือ สังคมนั้น ได้ร่วมกันกำหนดขึ้น เพื่อให้สมาชิกของหน่วยงานหรือสังคมนั้นบรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพอย่างสูงสุด หากสมาชิกคนใดละเมิดไม่ปฏิบัติตามอาจจะทำให้เกิดความเสียหายต่อ ตนเอง หน่วยงาน หรือสังคม และจะถูกลงโทษตามที่หน่วยงานหรือสังคมได้กำหนดเองไว้¹⁹

สินีนาฏ สุทธจินดา วินัย คือ ความสามารถของบุคคลในการควบคุมอารมณ์และ พฤติกรรมของตนเองให้เป็นไปตามที่ตนความมุ่งหวังไว้ โดยไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการขัดต่อ กฎระเบียบของสังคมและสิทธิของผู้อื่น²⁰

ไพฑูรย์ การเพียร ได้กล่าวถึง วินัยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับบุคคลที่อยู่รวมกันใน สังคมและเป็นปัจจัยที่ส่งผลถึงความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานหรือองค์กร ใดก็ตาม ถ้าปราศจากวินัย องค์กรนั้นก็ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ดังนั้น ทุกหน่วยงานหรือองค์กรจึงได้ กำหนดและควบคุมเพื่อให้เกิดวินัยขึ้นภายในหน่วยงานหรือองค์กร²¹

นายประวิณ ณ นคร²² ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “วินัย” ว่ามีความหมายได้ 2 ทาง คือ

1. ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติหรือแบบสำหรับคนในองค์กร ในหมู่ ในเหล่า ในวงการแต่ละแห่ง ซึ่งเราเรียกข้อปฏิบัติหรือแบบที่กำหนดไว้หรือมุ่งหวังสำหรับ

¹⁸พนัส หันนาคินทร์. (2542).หลักการบริหาร โรงเรียน. กรุงเทพมหานคร: สุภากรพิมพ์. (2546).หลักการบริหาร โรงเรียน. การบริหารบุคลากร โรงเรียน. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์. หน้า 12-18

¹⁹พระเพชร ศิริกุล. (2542).การศึกษาการลงโทษทางวินัยในการกระทำความผิดทางวินัยของ ข้าราชการครูสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์ระหว่างปีพ.ศ.2534 – 30 กันยายน 2539.ปริญญาโท การศึกษามหาบัณฑิต.มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.หน้า 17

²⁰สินีนาฏ สุทธจินดา. (2543). การศึกษาวินัยในตนเองของนักเรียนสาขาพาณิชยการ โรงเรียน อาชีวศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการศึกษาเอกชนในกรุงเทพมหานคร. ปริญญาโท กศ.ม. มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ. หน้า 19

²¹ไพฑูรย์ การเพียร. (2544).บทบาทของครูการส่งเสริมความมีวินัยในตนเองของนักเรียนโรงเรียน ประถมศึกษาอำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่, (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต) (การประถมศึกษา). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 11-12

²²ประวิณ ณ นคร. (2558). วินัย : หลักและวิธีการรักษาวินัย. สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ.. (พิมพ์ครั้งที่ 1) (2558). กรุงเทพมหานคร. กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ., หน้า 3

คนในวงการนั้น ว่า “วินัย” เช่น ในวงการทหารก็มีวินัยทหาร เป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของทหาร ในวงการข้าราชการพลเรือนสามัญก็มีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของข้าราชการพลเรือน ในวงการข้าราชการครูก็มีวินัยข้าราชการครูเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของข้าราชการครูจากความหมายของวินัยในรูปธรรมดังกล่าวสามารถนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติได้ว่า

1.1 วินัยสำหรับคนในวงการต่างๆ อาจผิดแผกแตกต่างกันได้ การกระทำอย่างเดียวกันวงการหนึ่งอาจถือว่าเป็นความผิด แต่อีกวงการหนึ่งอาจถือว่าเป็นความผิด เช่น ทหารบังคับบัญชาตามลำดับชั้นยศ จึงต้องทำความเคารพผู้ที่มียศสูงกว่า ทหารไม่เคารพผู้มียศสูงกว่าถือว่าผิดวินัย นี่เป็นเป็นแบบของทหาร ส่วนข้าราชการพลเรือนบังคับบัญชาตามตำแหน่งฟังคำสั่งตามสายการบังคับบัญชาจึงไม่ผิดวินัย แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่ราชการ จึงจะผิดวินัย นี่เป็นแบบของข้าราชการพลเรือน สำหรับข้าราชการครูถือกันว่าเป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ที่ดีของศิษย์จึงมีวินัยที่เคร่งครัดกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่น ข้าราชการครูเล่นการพนันไม่ได้เลย แม้จะเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตแล้วก็เล่นไม่ได้ ถ้าเล่นก็เป็นการผิดวินัย แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญเล่นการพนันที่ได้รับอนุญาตแล้วได้ ถ้าไม่เป็นการหมกมุ่นก็ไม่ผิดวินัย แบบของข้าราชการครูจึงแตกต่างกับแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญ

1.2 ในการพิจารณาว่าการกระทำใดผิดวินัยหรือไม่ ก็จะต้องพิจารณาว่า เป็นการกระทำที่ผิดข้อปฏิบัติ หรือผิดแบบของคนในวงการนั้นหรือไม่ ในวงการข้าราชการนิยามการกำหนดข้อปฏิบัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้นๆ ในกรณีที่กำหนดข้อปฏิบัติไว้ว่า “ต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนหรือคำสั่ง” ก็อาจมีระเบียบ มติ คณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งผู้บังคับบัญชากำหนดข้อปฏิบัติเพิ่มเติมไว้อีก ฉะนั้น เมื่อจะพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดผิดวินัยหรือไม่ ก็ต้องดูในเบื้องต้นก่อนว่า มีข้อปฏิบัติกำหนดไว้ในเรื่องนั้นหรือไม่ ถ้าไม่มีข้อปฏิบัติกำหนดไว้ก็ไม่ผิด แต่ถ้ามีข้อปฏิบัติกำหนดไว้และไม่ปฏิบัติตามนั้นก็ผิด

1.3 ในการกำหนดระดับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัย ก็จะต้องพิจารณากำหนดความหนักเบาแตกต่างกันตามแบบของแต่ละหน่วยงาน เช่น ข้าราชการครูที่มีแบบกำหนดให้เป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ของศิษย์ ถ้าผิดวินัยคบชู้สาว หรือเล่นการพนันจะถูกลงโทษหนักกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดแบบเดียวกัน เป็นต้น

เห็นได้ว่าความหมายทางหนึ่งของคำว่า “วินัย” ซึ่งเป็นความหมายในทางรูปธรรม คือการเปรียบเทียบการกระทำที่สามารถมองเห็นและจับต้องได้ อันเกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติให้อยู่ในกรอบของประเพณีอันดีงามเกี่ยวกับหน้าที่ การงานที่ประกอบกันนั้นๆ อยู่ โดยมีคติคือให้ยึดหลักในการทำสิ่งดีงามให้เป็นแบบแผน และมีการประพฤติปฏิบัติกันสืบต่อมา จนทำให้เกิด “วินัย” ที่หมายถึงการกระทำอย่างเดียวกันขององค์กรที่สื่อให้เห็นถึงการทำความดีเกี่ยวกับหน้าที่การงานนั้น

2. ความหมายในทางนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรม (Behavior) ที่แสดงออกมาเป็นการควบคุมตนเอง แสดงออกถึงการยอมรับ หรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา แสดงถึงความมีระเบียบหรืออยู่ในแบบแผนลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกเหล่านี้เป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานทางจิตใจ เพราะฉะนั้นการที่จะทำให้คนในวงการใดมีวินัย จึงต้องปรับพฤติกรรม ต้องพัฒนาจิตใจด้วย มิใช่มุ่งจะพัฒนาทางเขียน “ข้อปฏิบัติ” หรือ “ระเบียบ” ให้รัดกุมเพียงอย่างเดียว หรือคอยแต่จะลงโทษเมื่อมีการกระทำผิดเท่านั้น²³

ความหมายของคำว่า “วินัย” อีกทางหนึ่งซึ่งหมายถึงในทางนามธรรมในความหมายนี้ คือการที่มีการกระทำในเชิงพฤติกรรมที่มีการปฏิบัติสืบกันต่อมา และยังคงเป็นการกระทำที่ได้รับ การยอมรับจากคนหมู่มาก จึงทำให้กลายเป็น “แนวทางปฏิบัติ” เพื่อนำมาใช้ในองค์กรเพื่อให้สามารถ นำมาใช้เป็นแนวทางในการทำงานร่วมกันในสังคมได้

นายอุทัย หิรัญโต มีความเห็นว่า วินัย คือ ปทัสถานของสังคมอันเป็นเครื่องกำกับ ความประพฤติของบุคคล บางหมู่ บางคณะ ให้อยู่ในกรอบแห่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยและ ความถูกต้อง²⁴

นายสุวรรณ ชนะสงคราม มีความเห็นว่า วินัย คือ การควบคุมความประพฤติให้ เป็นไปในทางที่ดี จุดมุ่งหมายเพื่องาน ไม่ใช่เพื่อตัวข้าราชการแต่เพื่อให้ราชการเจริญ²⁵

สรุปได้ว่า วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คือ ข้อบัญญัติที่กำหนด เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติ ตามหมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 82 ถึงมาตรา 97

เพื่อให้การปฏิบัติราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อประโยชน์สูงสุด ข้อบังคับดังกล่าวใช้ควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้เป็นไปตามระเบียบต่างๆ ของทาง ราชการ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามแบบแผน ซึ่งกำหนดว่าถูกต้องประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งใช้บังคับไว้สร้างตัวบุคคล คือ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มี บุคลิกลักษณะและพฤติกรรมเหมาะสมและเป็นคุณแก่ราชการ กล่าวคือ ควบคุมให้เว้นจากการ ประพฤติต่างๆ ที่จะทำให้หย่อนประสิทธิภาพในการทำงาน หรือนำผลเสียมาสู่การงานได้ เช่น การ ดื่มสุราในเวลาราชการ การเล่นการพนัน การรับเลี้ยงจากผู้รับเหมา ซึ่งจะมีส่วนได้ส่วนเสียต่อ

²³ เพิ่งอ้าง.

²⁴ อุทัย หิรัญโต.(2523).การปกครองท้องถิ่น.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร, หน้า 132.

²⁵ สุวรรณ ชนะสงคราม. (2559).เอกสารเผยแพร่ความรู้ การฝึกอบรมหลักสูตรการดำเนินการทาง วินัย. <http://www.person.doae.go.th/person2011/sites/default/files/new59/law/w1831.pdf> สืบค้นวันที่ 1 กันยายน 2564

ราชการเป็นต้น ในด้านความประพฤติส่วนตัว วินัยควบคุมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้ประพฤติตามหลักความประพฤติที่สังคมเห็นว่า เป็นหลักความประพฤติของคนดี เพราะถือว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จำเป็นต้องเป็นคนดี นำไว้วางใจให้ทำงานของส่วนรวม

โดยคำว่า “วินัย” มีความหมายกว้างและมีความคิดเกี่ยวกับความหมายของคำว่า วินัยหลากหลายแตกต่างกันออกไปหลายรูปแบบ ดังนั้นเพื่อให้ได้ความกระจ่างในความหมายของ คำว่า วินัย มากยิ่งขึ้น จึงขอทำความเข้าใจความหมายของคำว่า “Discipline” ในภาษาอังกฤษ ซึ่งแปลเป็น ภาษาไทยว่า “วินัย” มาเทียบเคียง โดยคำว่า “Discipline” ได้มีคำอธิบายความหมายไว้ดังนี้

ตามพจนานุกรมของ Webster²⁶ ได้มีคำอธิบายความหมายของคำว่า Discipline ไว้ดังนี้ คือ

(1) การฝึกรูปแบบเพื่อพัฒนาการในการควบคุมตนเอง ความประพฤติ หรือความ เป็นระเบียบและประสิทธิภาพ

(2) ผลของการฝึกรูปแบบดังกล่าว คือ การควบคุมตนเอง และความประพฤติที่อยู่ใน ระเบียบแบบแผน

(3) การยอมรับหรือการปฏิบัติตามการบังคับบัญชาและการควบคุม

(4) การปฏิบัติการณ์เพื่อแก้ไขความประพฤติหรือการลงโทษ

J.B. Kingsbury²⁷ ได้มีคำอธิบายความหมายของคำว่า “Discipline” ไว้ว่า หมายถึง การควบคุม พฤติกรรมของบุคคล ซึ่งอาจทำได้ 2 วิธี คือ

(1) โดยทางกฎ ข้อบังคับ คำสั่ง และคำบัญชา ซึ่งมีการลงโทษเป็นเครื่องมือ หรือ

(2) โดยทางการสั่งสอน การฝึกรูปแบบ และประสบการณ์ในการมีความรับผิดชอบ

Baker W. Alton²⁸ ได้มีคำอธิบายความหมายของคำว่า “Discipline” ไว้ว่า หมายถึงวิธีการ เสริมสร้างให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบ และปฏิบัติงานอย่างมีระเบียบ

Leon C. Megginson²⁹ ได้กล่าวถึงความหมายคำว่า “Discipline” ไว้ว่า มาจากคำว่า Disciple แปลว่า Follower (คือผู้ปฏิบัติตาม) ซึ่งมีความหมายบอกเป็นนัยว่า วินัยดีเป็นผลของภาวะ ผู้นำที่ดี

²⁶ Webster’s new world dictionary of American English (3rd ed.). (1994). New York:Prentice-Hall.

²⁷ J.B. Kingsbury. (1975). Personnel Administration For Thai Students. Bangkok : Institute of Public Administration. Thammasat University

²⁸ Baker W Alton. (1953). Personnel Management in Small Plant. Ohion : Bureau of Business Reserch College of Commerce And Administration. The Ohio University.

²⁹ Megginson, Leon C. (1972). Personnel: A Behavioral Approach to Administration. HomewoodIllinois: Richard D. Irwin.

ซึ่งการกระทำที่มีวินัยย่อมหมายถึงการประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ดีที่ได้รับการยอมรับจากผู้คนในสังคมและหมายถึงการปฏิบัติทั้งในส่วนของผู้นำที่ดีและผู้ตามหรือผู้บังคับบัญชาที่ดีด้วย

เมื่อพูดถึงวินัยจะมีความหมายตามแต่จะมองในแง่ใด ซึ่งอาจพิจารณาได้เป็น 3 แนวทาง คือ

(1) วินัยในลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง วินัยในแง่นี้มุ่งไปที่การพัฒนาตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการ

(2) วินัยในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้พฤติกรรมอันเป็นระเบียบ วินัย ในแง่นี้มุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์กรให้มีพฤติกรรมเป็นระเบียบ โดยใช้เงื่อนไขการโน้มน้าวต่างๆ เช่น สร้างความสามัคคี เป็นต้น

(3) วินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม วินัยในแง่นี้มุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎหรือระเบียบ อันกำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืนและการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด³⁰

เมื่อได้นำคำอธิบายความหมายของคำว่าวินัยจากหนังสือ และความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ต่างๆ ทั้งไทยและต่างประเทศดังกล่าวมาวิเคราะห์และสรุปแล้วจะเห็นว่าวินัย หมายถึง ความประพฤติของคนในองค์กร หรือหน่วยงาน ซึ่งกำหนดไว้ให้คนในองค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าวยึดปฏิบัติ โดยมีการออกกฎ ระเบียบ ข้อบัญญัติ หรือข้อบังคับกำหนดการอันต้องปฏิบัติ และห้ามไม่ให้ปฏิบัติ และกำหนดโทษของการฝ่าฝืนและการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด

1.2 จุดมุ่งหมายของวินัย³¹

จุดมุ่งหมายของวินัยนั้น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.2.1 วินัยส่วนบุคคล เป็นลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาในแบบที่ดี โดยจุดมุ่งหมายเพื่อความดี ความเจริญของตนเอง และส่งผลความดีมีความเจริญไปถึงส่วนรวมด้วย ขอบเขตของวินัยส่วนบุคคลจึงอยู่ที่ความพอดี พอดีควรแก่สภาพการดำเนินชีวิตในสังคม เช่น การตั้งใจประกอบอาชีพในทางสุจริต การประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่สังคมถือว่าควรประพฤติ เป็นต้น

1.2.2 วินัยในวงการต่างๆ เป็นข้อปฏิบัติสำหรับคนส่วนรวมในวงการนั้น ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของวงการนั้นๆ จุดมุ่งหมายของวินัยในแต่ละวงการเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตของวินัยสำหรับวงการนั้นๆ ว่าสิ่งใดจัดว่าเป็นวินัย ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนก็จะถูกลงโทษ นอกจากนี้ยังมีวินัยของวงการวิชาชีพ โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติ

³⁰เพ็งอ้าง.

³¹ประวีณ ฅ นคร, (2558), วินัย : หลักและวิธีการรักษาวินัย, สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ., (พิมพ์ครั้งที่ 1) (2558), กรุงเทพมหานคร กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ. หน้า 13.

สำหรับคนที่ประกอบวิชาชีพนั้นๆ และถือเป็นจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ ด้วย ซึ่งนอกจากจะมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของการประกอบวิชาชีพ นั้นแล้ว ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นอีกด้วย การรับราชการก็ถือเป็น การประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่ง วินัยข้าราชการจึงเป็นทั้งวินัยและจรรยาบรรณวิชาชีพของ ข้าราชการด้วย

จากประเภทของจุดมุ่งหมายของวินัยนั้น ทำให้เห็นได้ว่าจุดมุ่งหมายของ วินัยมีความแตกต่างกันไปในแต่ละวงการ ทั้งในส่วนของวินัยส่วนบุคคลและวินัยในวงการต่างๆ เมื่อมีการแบ่งประเภทที่แตกต่างกันไป ก็ทำให้มีจุดมุ่งหมายการใช้ที่แตกต่างกันไปด้วย แต่เมื่อ พิจารณาจุดมุ่งหมายของวินัยแล้ว ก็จะพบว่าจุดมุ่งหมายที่ไม่ต่างกันนัก เพราะทั้งนี้การประพฤติ ปฏิบัติตามวินัยก็เพื่อให้เกิดผลดีต่อองค์กรและตัวผู้ปฏิบัตินั้น เพื่อให้เกิดขนบธรรมเนียมในการทำ หน้าที่ที่ดีงามต่อไป

สำหรับจุดมุ่งหมายสำคัญของวินัยข้าราชการนั้น มีดังต่อไปนี้

(1) เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ เมื่อข้าราชการมีวินัย ก็จะสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ อุทิศทุ่มเทให้กับการทำงาน ผลงานที่ออกมานั้นก็จะมีประสิทธิภาพ กว่าบุคคลที่ไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน เมื่อผลงานของแต่ละคนออกมามีประสิทธิภาพสูงก็จะส่งผล ประโยชน์เพิ่มประสิทธิผลให้กับราชการ

(2) เพื่อความเจริญมั่นคงของประเทศชาติ เมื่อหน่วยงานราชการแต่ละแห่งมี บุคคลซึ่งเปรียบเสมือนเครื่องจักรในการทำงาน และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพย่อมทำให้ราชการ เจริญก้าวหน้า ก็จะส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม ไม่มีผู้ใดกล้ามา รุกรานได้

(3) เพื่อความผาสุกของประชาชน ถ้าข้าราชการทำงานให้ได้ผลอย่างเต็มที่ ประเทศชาติเจริญรุ่งเรือง และมั่นคง ผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์สูงสุดก็คือ ประชาชนผู้รับบริการ นั้นเอง

(4) เพื่อภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการ จุดมุ่งหมายในข้อนี้เกี่ยวข้องกับ ความประพฤติของข้าราชการโดยตรง แม้ว่าความประพฤตินั้นจะถือเป็นเรื่องส่วนตัวของแต่ละ บุคคลไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ตาม แต่โดยที่ข้าราชการเป็นบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ ราชการเพื่อให้บริการราชการดำเนินไปด้วยความสำเร็จลุล่วงตามนโยบายของรัฐบาล เป็นผู้ที่มิ ได้รับความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน เป็นผู้ที่ประชาชนให้ความนับถือศรัทธาและยกย่อง หากข้าราชการ ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หน้าที่ ประชาชนก็จะเสื่อมความเชื่อถือในตัวข้าราชการอันจะส่งผลไปถึงการเสื่อมความเชื่อถือใน

หน่วยงานราชการและรัฐบาลด้วย ดังที่สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้มีการกล่าวกันว่า “ราชการมิได้ต้องการแต่คนเก่งเพียงอย่างเดียว แต่ต้องการคนดีด้วย” ดังนั้น ถ้าข้าราชการเป็นผู้มีระเบียบวินัย มีความประพฤติดีก็จะสร้างภาพพจน์ที่ดีให้บังเกิดแก่ราชการโดยส่วนรวมด้วย³²

ฉะนั้น จุดมุ่งหมายของวินัยจะเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาว่า สิ่งใดสมควรที่จะกำหนดเป็นข้อห้าม หรือข้อพึงปฏิบัติสำหรับข้าราชการบ้าง โดยในการนำจุดมุ่งหมายของวินัยในวงราชการนี้มาพิจารณากำหนดขอบเขตการกระทำใดที่จะเป็นการขัดขวางหรือบั่นทอนการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ ก็อยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็นข้อห้ามของข้าราชการ การกระทำใดที่จะเป็นทางสนับสนุนหรือส่งเสริมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการก็ควรจัดให้อยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็นข้อพึงปฏิบัติในวงราชการ ในทางกลับกันการกระทำที่ไม่เป็นทางขัดขวาง หรือสนับสนุนการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการก็ไม่อยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรที่จะกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติสำหรับวงราชการนั้น แต่สำหรับในวงการวิชาชีพบางอย่างอาจกำหนดวินัยให้กว้างกว่านั้นเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วยก็ได้

1.3 ความสำคัญของวินัยข้าราชการครู

ได้มีผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความสำคัญของวินัยข้าราชการครูดังนี้

ณัฐพร สตาการณ์ กล่าวว่าการมีวินัยนั้น เป็นเป้าหมายที่สังคมต้องการให้เกิดขึ้น เพราะวินัยเป็นแนวปฏิบัติให้สมาชิกในสังคมได้ยึดถือประพฤติปฏิบัติเพื่อความสงบสุขของสังคม หากทุกคนในสังคมมีวินัยที่เกิดขึ้นจากจิตใจของตนเอง คือมีวินัยในตนเอง ก็จะทำให้บุคคลนั้นทำอะไรด้วยความมีเหตุผล มีความอดทน สามารถควบคุมอารมณ์ตนเอง คือเชื่อมั่นในการกระทำความดีปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสังคม ซึ่งนอกจากจะทำให้ตนเองสามารถดำรงชีพได้อย่างมีความสุขแล้ว ยังเป็นการช่วยพัฒนาสังคมให้ดียิ่งขึ้นด้วย³³

กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ให้ความสำคัญต่อคุณค่าและประโยชน์ของความมีระเบียบวินัยจะก่อให้เกิดผลดีต่อบุคคลและสังคมดังนี้

³² เฟิงฮ้าง.

³³ ณัฐพร สตาการณ์. (2540). การศึกษาองค์ประกอบความมีวินัยในตนเองของนักเรียนทหารและพลเรือน. (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร. อ้างถึงใน สุขชาติ อังแสงธรรม. รายงานวิจัยเรื่อง การกระทำผิดวินัยของข้าราชการมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ระหว่างปี พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2552. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

<http://planning.pn.psu.ac.th/Research/announce/Discipline.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2564

1. สร้างเสริมให้บุคคลมีบุคลิกภาพที่ดีสร้างความเชื่อมั่นในตนเอง สามารถอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างปกติสุข
2. สร้างบุคคลให้เป็นคนที่มีความมั่นคงทางอารมณ์ สามารถควบคุมตนเองให้อยู่ในสังคมได้อย่างเหมาะสมกับกาลเทศะ
3. สร้างให้บุคคลเป็นผู้มีความประพฤติเรียบร้อยตามระเบียบกฎเกณฑ์ของสังคม และอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างปกติสุข
4. ทำให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย มีกฎ กติกา สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกัน

34

พีระเพชร ศิริกุล กล่าวว่า จุดมุ่งหมายและความสำคัญของวินัย คือ การดำเนินการด้วยยุทธวิธีกลวิธีต่างๆ ที่จะทำให้นักเรียนภายในหน่วยงานได้ประพฤติปฏิบัติตัวอยู่ภายในกรอบหรือขอบเขตที่หน่วยงานได้กำหนดให้ประพฤติปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบังเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดสิ้นเปลืองในเรื่องต่างๆ น้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันหากบุคลากรในหน่วยงานไม่สามารถประพฤติปฏิบัติตัวให้อยู่ภายในกรอบหรือขอบเขตที่หน่วยงานกำหนดให้ก็จะเกิดผลเสียต่อตัวบุคลากรเองและส่งผลถึงหน่วยงานส่วนรวม³⁵

สินีนากู สุทธจินดา กล่าวว่า วินัยจะช่วยกำหนดทิศทางให้สมาชิกในสังคมประพฤติไปในแนวเดียวกัน เพื่อความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม ถ้าหากปราศจากวินัยแล้วการอยู่ร่วมกันในสังคมแต่ละกลุ่มก็ย่อมจะวุ่นวายสับสน เพราะแต่ละบุคคลจะมีความแตกต่างกันทั้งในด้านการศึกษา ความรู้จิตใจ การอบรมเลี้ยงดูและความต้องการในด้านต่างๆ เป็นต้นในขณะที่เดียวกันถ้าคนในสังคมนั้นๆ มีวินัยจะทำให้บุคคลนั้นมีความประพฤติที่มีเหตุผล มีความอดทน มั่นคงทางอารมณ์และเป็นผู้มีจริยธรรม ซึ่งจะทำให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข³⁶

³⁴กรมสามัญศึกษา. (2542). การบริหารโรงเรียนตามแนวปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : หน่วยงานศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา หน้า 18-19

³⁵พีระเพชร ศิริกุล. (2542). การศึกษาการลงโทษทางวินัยในการกระทำความผิดทางวินัยของข้าราชการครูสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์ระหว่างปีพ.ศ.2534 – 30 กันยายน 2539. (ปริญาญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. หน้า 19

³⁶สินีนากู สุทธจินดา. (2543). การศึกษาวินัยในตนเองของนักเรียนสาขาวิชาधिพาณิชยการโรงเรียนอาชีวศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนในกรุงเทพมหานคร. (ปริญาญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. หน้า 21

กร กองสุข การมีวินัยจะช่วยให้สามารถปรับพฤติกรรมในการแสดงออกให้ดีขึ้นมีบุคลิกภาพที่ดี มีความมั่นคงทางจิตใจ มีความซื่อสัตย์ มีเหตุผล อดทน ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสังคมได้ดี สามารถพัฒนาสังคมให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งจะเกิดสังคมคุณภาพที่มีคุณธรรมและจริยธรรมไปรงใส รับผิดชอบต่อบ้านเมืองด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอย่างแท้จริง³⁷

ข้าราชการครูเป็นบุคคลที่สังคมคาดหวังในการที่จะบ่มเพาะ อบรมสั่งสอนนักเรียนให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรมจริยธรรม เป็นคนดีของสังคม ซึ่งนอกจากการอบรมสั่งสอนนักเรียนแล้วการประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้นักเรียนนั้นก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ดังนั้นการที่ข้าราชการครูจะเป็นผู้มีระเบียบวินัย ย่อมเป็นความคาดหวังของสังคมในการที่จะประพฤติตนในสิ่งที่ถูกที่ควร อันจะส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ตนเองและสังคม ได้แก่การประกอบสัมมาอาชีพด้วยความขยันหมั่นเพียร มีความรับผิดชอบต่อปฏิบัติตามกฎระเบียบและขนบธรรมเนียมของสังคม

วินัยข้าราชการครู ย่อมหมายความรวมถึงกฎ ระเบียบต่างๆที่วางหลักขึ้นมาเป็นกรอบควบคุมให้ข้าราชการครูได้ปฏิบัติหน้าที่และกำหนดแบบแผนความประพฤติให้เป็นที่ไปด้วยความเรียบร้อย โดยกำหนดให้ข้าราชการครูวางตัวให้เหมาะสม เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรและความเป็นครู เพื่อส่งผลอันสูงสุดไปยังผู้เรียน อันจะส่งผลต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติบ้านเมืองต่อไป ดังนั้นการมีวินัย จึงเป็นความคาดหวังของสังคมที่จะให้บุคคลประพฤติปฏิบัติตนในสิ่งที่ถูกที่ควร เป้าหมายที่แท้จริงในการส่งเสริมให้ครูมีวินัยนั้น มิใช่อยู่ที่ครูแต่อยู่ที่ตัวนักเรียนกล่าวคือ ถ้าครูมีวินัย ความมีวินัยของครูจะส่งผลไปถึงนักเรียนด้วย เช่นครูจะตั้งใจอบรมสั่งสอนนักเรียนอย่างเต็มกำลังความสามารถ จะประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่นักเรียน จะชักนำนักเรียนให้เรียนรู้สิ่งต่างๆได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางจิตวิทยาแล้ว ถือว่าวัยเด็กเป็นวัยที่สามารถจดจำและเลียนแบบพฤติกรรมของผู้ที่ใกล้ชิด และผู้ที่ตนเคารพนับถือ หากเด็กได้ครูที่มีระเบียบวินัย เด็กจะลอกเลียนพฤติกรรมที่ดีของครู ซึ่งอาจจะทำให้เป็นเด็กที่มีระเบียบวินัยเช่นเดียวกับครูด้วย ซึ่งนั่นย่อมหมายถึงความสำเร็จในการจัดการศึกษาของชาติ แต่หากครูเป็นผู้ที่ไม่ระเบียบวินัยแล้ว การจัดการศึกษาจะบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก

³⁷ อุทัย ภูเต่าสูง. การดำเนินงานเสริมสร้างวินัยด้านการรักษาความสะอาดของนักเรียนโรงเรียนโกลกลางวิทยาสำนักรงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต1. (วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต) สาขาการบริหารการศึกษามหาบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม 2552.

กล่าวโดยสรุป วินัยมีความสำคัญยิ่งต่อบุคคลที่ประกอบอาชีพครู เพราะการที่ครูจะหล่อหลอม ชัดเกล้า อบรม สั่งสอน นักเรียนให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลนั้น ครูต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้นักเรียนหรือผู้ที่ใกล้ชิด เช่น ผู้ปกครองนักเรียน เพื่อร่วมงานหรือผู้บังคับบัญชา ด้วยอันจะส่งผลต่อคุณภาพขององค์กรทางอ้อมด้วยอีกทั้งการกำหนดวินัยให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประพฤติปฏิบัติตามนั้น ถือว่าเป็นการกำหนดกรอบข้อบังคับ และระเบียบปฏิบัติอันสำคัญซึ่งผู้มีวิชาชีพจำเป็นต้องยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากข้าราชการครูเป็นบุคคลที่ประกอบอาชีพทางการศึกษา การจัดการเรียนการสอน นอกจากจะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัดแล้วยังต้องปฏิบัติตาม “วินัย” ที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะอย่างเคร่งครัดด้วย เพราะการฝ่าฝืนหรือกระทำการใดๆ ของข้าราชการครูอันฝ่าฝืนต่อกฎหมายไม่เพียงแต่มีโทษทางอาญาเท่านั้น หากแต่ยังจะได้รับโทษทางวินัยเกี่ยวกับอาชีพข้าราชการครูอีกด้วย ซึ่งถือว่าเป็นข้อแตกต่างจากอาชีพอื่นๆ ทั่วไปที่อาจต้องยึดถือเพียงการปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

1.4 การรักษาวินัย

การรักษาวินัยมีความหมายที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีความหมายคือ

การรักษาวินัย หมายถึง การที่ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตามวินัย ที่กำหนดไว้ และหมายความรวมถึงการที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องส่งเสริมและดูแลระมัดระวัง ให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่กระทำผิดวินัยด้วย³⁸

การรักษาวินัย หมายถึงการที่ข้าราชการครูต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดทางวินัยตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างเคร่งครัด ระมัดระวัง ดูแล ป้องกัน ไม่ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยง หากพบว่าการกระทำผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยทันที เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้อื่น การรักษาวินัยที่ดีนั้น นอกจากเกิดจากตัวข้าราชการครูเองที่ต้องเรียนรู้ สำนึก และตระหนักในหน้าที่แล้ว ผู้บังคับบัญชาก็จะต้องทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี ดูแล ส่งเสริมและพัฒนาให้ข้าราชการครูมีวินัยด้วย เพราะองค์กรทุกองค์กรไม่ว่าภาครัฐหรือเอกชน ย่อมมีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือความสำเร็จหรือความบรรลุเป้าหมายขององค์กร ปัญหาว่าจะทำอย่างไร จึงจะทำให้คนในองค์กรปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรตามเป้าหมายที่วางไว้ การจัดการเกี่ยวกับบุคคลจึงมีความสำคัญมาก เพราะหากคนในองค์กรมีระเบียบวินัย ความเจริญก้าวหน้าขององค์กรย่อมบังเกิดผลอย่างแน่นอน และวัตถุประสงค์ของการรักษาวินัย จึงมีลักษณะดังนี้

³⁸ กระทรวงการคลัง. วินัยข้าราชการพลเรือน <https://www.mof.go.th/view/attachment/file/วินัยข้าราชการพลเรือน.pdf>. สืบค้นเมื่อ 16 สิงหาคม 2564,

1) เพื่อส่งเสริมคุณภาพและประสิทธิภาพของข้าราชการ และรักษาประโยชน์ของราชการ 2) และมีจุดมุ่งหมายเพื่อชี้แจงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีของข้าราชการด้วยดังนั้นผู้บังคับบัญชาจึงมีบทบาทเกี่ยวกับการรักษาวินัยของข้าราชการครูในลักษณะดังนี้³⁹

1.4.1 เสริมสร้างและพัฒนาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้มีวินัย

1.4.2 ปกป้องกันมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย

1.4.3 ดำเนินการทางวินัยผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย

กล่าวโดยสรุปการรักษาวินัย เป็นการที่ข้าราชการครูต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดทางวินัย ตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างเคร่งครัด ระมัดระวัง ดูแล ป้องกัน ไม่ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยง จนนำมาซึ่งการถูกลงโทษทางวินัย เพราะการที่ข้าราชการครูรักษาวินัยนั้นจะทำให้ความเชื่อถือ ศรัทธา ความเชื่อมั่นจะเกิดจากนักเรียน ผู้ปกครอง และบุคคลทั่วไป ทำให้ครูเป็นที่รักเคารพและเป็นปูชนียบุคคล

1.5 หลักในการดำเนินการทางวินัย⁴⁰

ในการดำเนินการทางวินัย ในกรณีที่ข้าราชการกระทำผิดทางวินัยหรือหากพบว่ามีการฝ่าฝืนวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยทันที เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้อื่นซึ่งในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการนั้น สามารถดำเนินการ โดยยึดหลักดังนี้

1.5.1 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายตามเดิมนั้น เน้นเฉพาะการกระทำของเอกชนเท่านั้น เพราะในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีหลัก The king can do no wrong ซึ่งทำให้รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาเมื่อเกิดแนวความคิดเกี่ยวกับ “นิติรัฐ” ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองหรือการกระทำของรัฐทุกฝ่ายจึงต้องอยู่ภายใต้หลักของความชอบด้วยกฎหมายด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายอาจพิจารณาได้ 2 นัย คือ การกระทำของรัฐทุกอย่างต้องชอบด้วยกฎหมาย และการควบคุมภายใต้การกระทำของรัฐทุกอย่างต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยในที่นี้จะศึกษาถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายที่เป็นนิติกรรมทางปกครอง

³⁹ ศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดสำนักงานเขตหนองจอก. วินัยและการรักษาวินัย, <http://cleangov.nongchoktravel.com/wp-content/uploads/2017/03/ครูวินัยและการรักษาวินัย.pdf> สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2564,

⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2562). ข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. มีนาคม 2562. หน้า 45-46

การดำเนินการทางวินัย จึงสามารถแบ่งออกเป็นหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการกระทำที่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของกรอบกฎหมายที่กำหนดไว้ในยุคสมัยนั้นๆ และยังคงเป็นการดำเนินการทางวินัยที่มีเป้าหมายเพื่อรักษาไว้ซึ่งความผิชอบชั่วดี โดยมีกฎหมายเป็นแบบแผนสำหรับการดำเนินการทางวินัย ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้การรูปแบบการดำเนินการทางวินัยดังนี้

1) ข้อพิจารณาเปรียบเทียบหลักการพื้นฐานในกฎหมายเอกชนและกฎหมายปกครองในรัฐสมัยใหม่ที่ปกครองโดยกฎหมาย (นิติรัฐ) และเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น ย่อมเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ามนุษย์แต่ละคนเกิดมาอย่างมีศักดิ์ศรีและสามารถแสดงเจตจำนงกำหนดวิถีชีวิตของตนได้อย่างเสรี ไม่ถูกบังคับข่มขู่โดย บุคคลอื่นใด การแสดงเจตจำนงของบุคคลเป็นเรื่องส่วนตัวที่บุคคลย่อมสามารถกระทำได้โดยที่รัฐจะไม่เข้ามาก้าวล่วง แทรกแซง หรือทำตัวเป็นผู้อนุบาล หลักการ “แดน อำนาจของเอกชน” (private autonomy) เป็นหลักการที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายเอกชน และปรากฏเห็นอย่างชัดเจนในเรื่องของหลักศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา และเสรีภาพในการทำสัญญา ที่บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการตัดสินใจว่าตน จะทำสัญญาหรือไม่ และเมื่อบุคคลตกลงใจจะทำสัญญาแล้วบุคคลนั้นก็ย่อมมีเสรีภาพในการเลือกว่าตนจะทำสัญญากับใคร และในสัญญานั้นจะกำหนดเนื้อหาอย่างไรก็ได้ แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายอาจกำหนดขอบเขตของรูปแบบสัญญาตลอดจนเนื้อหาของสัญญาได้ว่าเป็นสัญญาในรูปแบบใด และมีเนื้อหาอย่างไรก็ได้ โดยไม่มีการบังคับให้ใช้ เราอาจสรุปได้ว่าในระบบกฎหมายเอกชนบุคคลย่อมมีเสรีภาพเต็มที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด หรือ ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดห้ามไว้ บุคคลย่อมสามารถกระทำในสิ่งที่ตนต้องการ ได้⁴¹

2) หลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายปกครองซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายมหาชนสาขาหนึ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่โดยปกติแล้วรัฐย่อมมีอำนาจเหนือกว่านั้น มีลักษณะที่แตกต่างไปจากหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายเอกชน ในระบบกฎหมายปกครอง การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริง หรือการกระทำที่มุ่งต่อผลทางกฎหมายนั้น ไม่ได้มีฐานมาจากหลักแดนอำนาจของเอกชน (private autonomy) เหมือนกับการกระทำของเอกชน แต่การที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการต่างๆ ได้นั้น เป็นเพราะระบบกฎหมายนั้นๆ ได้ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกระทำ การเพื่อให้วัตถุประสงค์ในการปกครองซึ่งมุ่งประโยชน์มหาชน หรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ บรรลุผลได้ด้วยเหตุดังกล่าว หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากการกระทำนั้นก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิของเอกชนแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่

⁴¹เฟิ่งอ้าง.

ฝ่ายปกครองจะต้องตรวจสอบดูเสมอว่ามีกฎหมายให้อำนาจตนในการกระทำกรเช่นนั้นหรือไม่ อาจกล่าวเป็นหลักได้ว่า “หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถกระทำกรใดๆ ที่จะกระทบสิทธิของเอกชนได้”⁴²

ซึ่งหลักการขอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยก็ได้มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพ.ศ. 2547 หมวด 7 การดำเนินการทางวินัย ตั้งแต่มาตรา 98 – 106⁴³

มาตรา 98 การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาการสอบสวนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และต้องมีกรณีอันมีมูลว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยร่วมกัน และในจำนวนผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นสูงกว่าผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหารายอื่น ก็ให้ผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นสูงกว่าดังกล่าวเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด

ในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างหน่วยงานการศึกษา หรือต่างเขตพื้นที่การศึกษา กระทำผิดวินัยร่วมกัน ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาแต่ละรายประสานการดำเนินการร่วมกันในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน⁴⁴

เป็นการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยที่ถูกกำหนดไว้ตามกฎหมาย ซึ่งมีการจัดลำดับขั้นตอนของการพิจารณาดำเนินการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูนั้นๆ ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำผิดวินัย โดยมีการกำหนดคณะกรรมการผู้มีอำนาจพิจารณาดำเนินการลงโทษทางวินัย โดยใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลงโทษ โดยพิจารณาในเบื้องต้นถึงหลักฐานว่ามีมูลเพียงใด และเป็นความผิดร้ายแรงหรือไม่ อย่างไร เพื่อพิจารณาลำดับขั้นตอนการดำเนินการลงโทษทางวินัยต่อไป

⁴²วรพจน์ วิสฤตพิชญ์, หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องขอบด้วยกฎหมาย คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2545) หน้า133-136.

⁴³พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

⁴⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพ.ศ. 2547 มาตรา 98

1.5.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง⁴⁵

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” เป็นหลักการพื้นฐานในหลักกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติโดยที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองตามที่กฎหมายกำหนด หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายประการหนึ่ง และหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ อีกประการหนึ่ง

กล่าวคือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง คือ หลักการกระทำที่ยึดมั่นพื้นฐานตามหลักการของกฎหมายปกครอง ที่มีไว้เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายรวมถึงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วย เพื่อให้เกิดการประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย นั่นคือกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ใช้บังคับเป็นการเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.5.3 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย⁴⁶

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือ กรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครอง เพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่นการสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวนี้ให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบ

⁴⁵ สมยศ วงษ์ดี. (2558). การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. 2558. ศูนย์ข้อมูลการวิจัย Digital "วช." (nrct.go.th) หน้า 46-48

⁴⁶ เพิ่งอ้าง.

กฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใดๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ ด้วยเหตุนี้้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใดๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้ หากมีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายเกิดขึ้นย่อมเกิดผลในทางกฎหมายที่แตกต่างกันหลายกรณี เช่น การกระทำทางปกครองนั้นอาจตกเป็นโมฆะ ไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ ในทางกฎหมาย หรือการกระทำทางปกครองนั้นเป็นโมฆียะ คือมีผลในทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลัง เป็นต้น

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ใช้อำนาจสามารถกระทำได้ แต่ทั้งนี้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำไว้โดยเฉพาะ เพราะหากไม่มีกฎหมายรองรับ ก็เท่ากับไม่มีอำนาจที่จะสามารถกระทำการนั้นๆ ได้ ดังนั้นการที่ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาคิดจะกระทำการใดๆ ย่อมต้องคำนึงถึงกฎหมายที่มีการรองรับถึงการกระทำนั้นๆ ที่ให้อำนาจนั้นไว้ด้วย มิเช่นนั้นก็เท่ากับไม่มีอำนาจหรือไม่สามารถกระทำการนั้นๆ ได้ เป็นการกระทำที่ไม่มีกฎหมายรองรับนั่นเอง

1.5.4 หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ⁴⁷

หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ กำหนดว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำกรนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเรียกร้องแต่เพียงให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำกรอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจเรียกร้ององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยิ่งไปกว่านั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่แสดงออกมานั้น จะต้องมิฐานทางกฎหมายรองรับ เหตุผลเบื้องหลังของหลัก ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ อาจอธิบายได้โดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

เมื่อไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้ ก็ไม่สามารถกระทำการนั้นๆ ได้ เพราะกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานที่บัญญัติออกมาเพื่อให้คนในสังคมใช้เป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกัน ดังนั้นเมื่อไม่มีกฎหมายก็เท่ากับผู้กระทำไม่มีอำนาจที่กระทำการนั้นๆ ได้แม้ว่าจะอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาก็ตาม

⁴⁷ เพิ่งอ้าง.

1.5.5 หลักสุจริตและหลักห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ⁴⁸

ระบบกฎหมายไทยหลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้หลักทั้งสองประการดังกล่าวจะได้รับการบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษรในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม หลักทั้งสองประการเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่จะต้องนำมาใช้ในกฎหมายปกครองด้วย หากพิจารณาจากหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญแล้ว ทั้งหลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ เมื่อนำมาใช้กับหลักนิติรัฐที่รัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ดังนั้นการใช้อำนาจทางปกครอง หรืออำนาจมหาชนในลักษณะอื่นใดองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมจะต้องใช้อำนาจ โดยสุจริต การบิดเบือนการใช้อำนาจ หรือการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการกลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ

หลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ นอกจากจะมีผลผูกพันองค์กรฝ่ายปกครองแล้ว ยังผูกพันราษฎรที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับรัฐด้วย ราษฎรคนใดกระทำการโดยไม่สุจริต รัฐย่อมไม่คุ้มครองประโยชน์ราษฎรผู้นั้นจากการกระทำโดยไม่สุจริต ซึ่งเป็นหลักกฎหมายในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 51 วรรคสาม अनुมาตรา 1 ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ ถ้าผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย เพราะจะหยาบยก เอาความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาใช้อ้างกับเจ้าหน้าที่มิได้

หลักสุจริตและหลักห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบถือว่าเป็นข้อกำหนดที่มีไว้เพื่อห้ามมิให้กระทำการใด หรือกระทำการใดที่ขัดต่อหลักเรื่องความสุจริต และรวมถึงหลักศีลธรรมอันดีของประชาชนที่ขัดต่อความรู้สึกด้วย ดังนั้นเมื่อการกระทำใดๆ ก็ตามที่ขัดต่อหลักการเหล่านี้ก็ไม่สามารถกระทำได้

1.5.6 หลักกฎหมายธรรมชาติ (Natural law)

กฎหมายธรรมชาติดีความคิดทางกฎหมายว่า กฎหมายเป็นเรื่องของเหตุผล Cicero⁴⁹ กล่าวว่า “กฎหมายที่แท้จริง คือ เหตุผลที่ถูกต้อง...” (True law is right reason) คำว่าเหตุผล (Ratio, Reason) นี้ หมายถึง ระบบที่เป็นระเบียบที่มีอยู่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับระบบของจักรวาลที่เรียกว่า “เหตุผลสากล” ส่วนเหตุผลที่มีอยู่ในจิตใจของมนุษย์ที่ทำให้มนุษย์รู้สึกชอบชั่วดีก็

⁴⁸ เฟิงอ้าง.

⁴⁹ ชมชื่น มัณยารมณ. บทที่ 3 ความหมายและลักษณะของกฎหมาย.

ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของเหตุผลสากลที่มนุษย์ได้รับมาด้วย เหตุผลที่มีอยู่ในจิตใจของมนุษย์นี้ มนุษย์จึงสามารถเข้าถึงเหตุผลสากลที่มีอยู่ในจักรวาลนี้ได้

จากข้อมูลทีกล่าวมาข้างต้นเป็นการกล่าวถึงหลักการของการดำเนินการลงโทษทางวินัย ซึ่งแนวทางทั้งหมดอันเป็นที่มาซึ่งการเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาการลงโทษและดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่กระทำผิดกฎหมายได้ ซึ่งข้าราชการครูที่กระทำผิดวินัยหรือกระทำผิดต่อกฎหมายนั้นย่อมต้องถูกดำเนินการลงโทษทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งมีการกำหนดข้อบังคับฉบับบัญญัติว่าการกระทำเช่นใดที่ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยซึ่งสอดคล้องกับกฎหมาย เมื่อมีการกระทำผิดกฎหมายก็ย่อมเข้าข้อที่บัญญัติไว้ในการกระทำผิดวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

2. หลักการใช้ดุลพินิจในการลงโทษวินัย

สำหรับหลักการในการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัย ประกอบไปด้วย

2.1 หลักการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง⁵⁰

2.1.1 ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ในกระบวนการดำเนินการทางวินัยมีขั้นตอนต่างๆ ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในทางกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายไม่สามารถบัญญัติรายละเอียดว่าจะต้องกระทำการอย่างไรได้ในทุกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น อาจเป็นเหตุการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน หรือเรื่องนั้นฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่สามารถกำหนดเป็นข้อยุติได้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องมอบอำนาจลงมาให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจตัดสินใจในการกระทำทางใดทางหนึ่ง ซึ่งกฎหมายประเภทนี้มีอยู่เป็นจำนวนมากทั้งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ด้วยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนจึงเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจทุกขั้นตอน ในทางทฤษฎีแล้วอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง (ผู้บังคับบัญชา) ในอันที่จะใช้อำนาจกระทำการต่าง ๆ นั้น สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) และอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power)

1) อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) คือกรณีที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองไว้วางรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการใช้อำนาจหน้าที่นั้นไว้เป็นการผูกมัด

⁵⁰ คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.

ล่วงหน้า เช่นในกรณีที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองรับจดทะเบียนให้เอกชนกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขที่เอกชนจะต้องปฏิบัติไว้อย่างแน่ชัด เมื่อเอกชนได้ปฏิบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ถูกบังคับโดยกฎหมายที่จะต้องรับจดทะเบียนให้ตามที่ขอเช่น การรับจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัด เป็นต้น ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจไม่รับจดทะเบียนได้เมื่อเอกชนได้ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เพราะอำนาจของฝ่ายปกครองถูกจำกัดโดยกฎหมาย

2) อำนาจดุลยพินิจ (Discretionary Power) หมายถึง กรณีที่กฎหมายซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้ให้อำนาจอิสระแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามอำนาจหน้าที่นั้นได้ตามที่เห็นสมควร ดังนั้นกรณีที่เจ้าหน้าที่ทางปกครองมีอิสระที่จะเลือกหรือใช้วิจารณญาณของตนได้ตามที่เห็นสมควรก็คือ การใช้อำนาจดุลยพินิจนั่นเองในเรื่องนี้ได้มีนักทฤษฎีกฎหมายฝรั่งเศส ชื่อ Michoud ได้ให้คำนิยามซึ่งจัดได้ว่าเป็นคลาสสิกของอำนาจดุลยพินิจไว้ว่า “อำนาจดุลยพินิจ คือ อำนาจที่มีขึ้นทุกครั้งที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยอิสระโดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ล่วงหน้าว่าเขาจะต้องกระทำการอย่างไร”

การใช้อำนาจดุลยพินิจแม้จะเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาการกระทำนั้นๆ ว่าเข้าเงื่อนไขหรือกรณีความผิดประเภทใด และจะนำโทษรูปแบบใดมาปรับใช้ในการลงโทษทางวินัยนั้น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานตามที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องไม่ใช่ดุลยพินิจส่วนตัวที่เกิดจากความรู้สึก โดยเฉพาะ จะต้องพิจารณาจากพฤติการณ์ในการกระทำความคิดเป็นหลักมากกว่า

การใช้อำนาจดุลยพินิจนี้เป็นข้อผ่อนผันหลักว่าด้วยการกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความจำเป็นการดำเนินการในทางปกครอง อันทำให้ฝ่ายปกครองมีอิสระที่จะดำเนินการได้ตามที่เห็นสมควรภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นหลักทั่วไปแต่ทั้งนี้ก็ไม่หมายความว่าฝ่ายปกครองจะทำอะไรก็ได้ตามอำเภอใจ (L'arbitraire) ทุกอย่าง เพราะฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายเสมอ ในกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายวางรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยผูกพันหรือจำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจไว้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่แต่เพียงปฏิบัติให้เป็นไปตามบทกฎหมายเท่านั้น ไม่มีทางที่จะใช้สติปัญญาประกอบเพื่อให้การปฏิบัติเป็นผลดีที่สุดโดยใช้ดุลยพินิจได้ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นเสมือนเครื่องจักรที่จะปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น ด้วยเหตุนี้การที่จะบัญญัติกฎหมายจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองจนกระทั่งถึงรายละเอียดนั้นจึงควรจะทำแต่เฉพาะกรณีที่สำคัญๆ ซึ่งจำเป็นต้องกระทำเพื่อคุ้มครองเสรีภาพหรือรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นพิเศษเท่านั้น และควรจะให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจ

ได้บ้างตามควรแก่กรณี ซึ่งบางครั้งอาจเป็นผลดีกว่าการที่ฝ่ายปกครองว่าต้องถูกผูกพันให้ต้องปฏิบัติอันเป็นการจำกัดอำนาจเสียอีก⁵¹

อำนาจดุลพินิจจึงสามารถอนุญาตให้ผู้มีอำนาจ สามารถใช้อำนาจในการพิจารณาจากการใช้ดุลพินิจนั้นได้ หากแต่จะต้องไม่ขัดแย้งกับหลักการใช้อำนาจทั่วไป และยังคงสอดคล้องกับอำนาจใช้ดุลพินิจทั่วไปด้วย

อำนาจใช้ดุลพินิจนี้มี 2 ลักษณะได้แก่⁵²

1. อำนาจดุลพินิจในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ เป็นที่กฎหมายกำหนดข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งไว้เป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจ ซึ่งก่อนที่จะใช้อำนาจนี้จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ประกอบกันขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่องเสียก่อนว่ามีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นหรือมีอยู่จริงหรือไม่ จากนั้นจึงให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงโดยตรวจสอบข้อเท็จจริงในกฎหมายว่ามีอยู่อย่างใดซึ่งเป็นการตีความกฎหมายนั่นเอง แล้วนำข้อเท็จจริงที่ได้ตรวจสอบแล้วปรับเข้ากับข้อกำหนด เช่นการใช้อำนาจลงโทษทางข้อวินัยแก่ราชการจะลงโทษได้เมื่อข้าราชการผู้นั้น ได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนด อาจเรียกดุลพินิจในชั้นตอนนี้ว่า ดุลพินิจพิจารณา

2. อำนาจดุลพินิจในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย เป็นส่วนที่ฝ่ายปกครองจะต้องตัดสินใจใช้อำนาจโดยพิจารณาว่าตามกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นกำหนดผลไว้อย่างไร หากปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้น ซึ่งอาจเป็นการก่อกำเนิดหรือความสามารถให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหรือเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองเลือกเนื้อความจากหลายๆ ประการได้ทั้งนี้ต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดหรือการใช้อำนาจในขั้นตอนการตัดสินใจ อาจเรียกว่า ดุลพินิจตัดสินใจหรือดุลพินิจบริหาร

2.2 ดุลพินิจที่ผิดพลาด⁵³

การใช้ดุลพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ในหลายกรณี คือ

2.2.1 การไม่ใช้ดุลพินิจกรณีนี้เป็นกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ใช้ดุลพินิจทั้งๆที่มาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น มีผู้ชุมนุมประท้วงปิดถนน ทำให้บุคคลทั่วไปไม่อาจสัญจรไปมาได้องค์กร

⁵¹ เฟิงฮ้าง.

⁵² เฟิงฮ้าง.

⁵³ กองนิติการกลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย นิติกรรมและสัญญา, หลักการใช้อำนาจดุลพินิจ,

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจต้องตัดสินใจสั่งให้สลายการชุมนุม หรือดำเนินการให้มีการสลายการชุมนุม เป็นต้น

2.2.2 การใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติกรณีนี้เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเกินกว่ากรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่น กฎหมายกำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมระหว่าง 200 ถึง 500 บาท แต่เจ้าหน้าที่ปกครองเก็บค่าธรรมเนียม 1,000 บาท เป็นต้น

2.2.3 การใช้ดุลพินิจอย่างบิดเบือนการใช้ดุลพินิจอย่างผิดพลาดในกรณีนี้เกิดขึ้นมากที่สุดโดยความผิดพลาดของการใช้ดุลพินิจอาจจะเกิดจากกรณีดังต่อไปนี้ คือ

1) เนื่องจากการดำเนินวินัยนั้น การที่จะมีการต่อสู้คดีจนถึงศาลฎีกามีปรากฏน้อยซึ่งในระยะเวลาที่ผ่านมาการดำเนินการที่ผ่านมาองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเลยไม่สนใจวัตถุประสงค์ของการที่กฎหมายมอบดุลพินิจให้ตน เช่น คำพิพากษาฎีกา 1110/2542 “ตามประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร มาตรา 8 ห้ามมิให้บุคคลใดได้แสดงแจ้งชัดว่าห้ามสุกรมีชีวิตเข้าไปในเขตนั้นมีวัตถุประสงค์อย่างไร และเป็นที่ยุ้จักกันทั่วไปว่า การห้ามมิให้ขนย้ายสุกรมีชีวิตเข้าไปในท้องที่ตามประกาศนั้นย่อมทำให้สุกรมีชีวิตในท้องที่นั้นมีปริมาณลดน้อยลงอันจะทำให้ราคาสูงขึ้น ประกาศดังกล่าวจึงไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการค้ากำไรเกินควรไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการไว้” กรณีนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดมีอำนาจในการออกกฎตามพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร แต่ในการออกกฎนั้นไม่ใช่ว่าจะออกอย่างไรก็ได้ แต่ต้องออกกฎให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทด้วย เมื่อคณะกรรมการออกกฎโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บท กฎที่ตราขึ้น (ในที่นี้คือประกาศของคณะกรรมการส่วนจังหวัด) จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่นำพฤติการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกรณีนั้นมาพิจารณาซึ่งน้ำหนักก่อนตัดสินใจ ทั้งๆ ที่หากพิจารณาตามกฎหมายแล้วองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักพฤติการณ์ต่างๆ ให้รอบด้าน

3) องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยอำเภอใจ

2.2.4 การใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญกรณีนี้เป็นกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ เช่นกรณีที่ต้องพิจารณาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจขัดกับความเสมอภาค ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2.2.5 การใช้ดุลพินิจขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปกรณีนี้เป็นกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงหลักการอันเป็นรากฐานของ “นิติรัฐ” เช่น องค์กรเจ้าหน้าที่

ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยขัดกับหลักความพอสมควรแก่เหตุกล่าวคือ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้มาตรการที่เห็นได้ชัดว่าไม่อาจบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือเลือกใช้มาตรการที่รุนแรงมากทั้งๆ ที่อาจเลือกใช้มาตรการที่รุนแรงน้อยกว่าได้ หรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้มาตรการที่กระทบกับสิทธิของปัจเจกชนมากจนไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับ ถึงแม้ว่าหลักความพอสมควรแก่เหตุจะไม่ได้รับการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่ต้องถือว่าหลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งเราสามารถสืบสาวออกมาได้จากตัวบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้การตรากฎหมายหรือกฎที่มีลักษณะก้ำกั้วไปจำกัดเสรีภาพของบุคคลต้อง “กระทำเท่าที่จำเป็น” อย่างไรก็ดีการเรียกร้องให้องค์กรของรัฐทำการเท่าที่จำเป็นนั้นย่อมต้องไม่จำกัดเฉพาะกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปเท่านั้น แต่ต้องใช้ตลอดถึงการใช้อำนาจมหาชนกรณีอื่น เช่น การออกคำสั่งทางปกครองบังคับเอากับบุคคลเฉพาะรายด้วย

2.3 ผลของดุลพินิจที่ผิดพลาด⁵⁴

ในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยผิดพลาด ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นความผิดพลาดดังกล่าวย่อมส่งผลให้การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำสั่งตามปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิเอกชนหรือทำให้เอกชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เอกชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวย่อมมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และในที่สุดแล้วย่อมมีสิทธินำคดีไปฟ้องยังศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าในระบบกฎหมายบางระบบ เช่น ระบบกฎหมายเยอรมัน แม้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองโดยใช้ดุลพินิจผิดพลาดอันส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่าหากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจโดยถูกต้องแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็จะยังคงออกคำสั่งทางปกครอง ที่มีเนื้อหาดังกล่าวอยู่นั่นเอง และคำสั่งทางปกครองที่ออกไปโดยออกพลาดนั้น ยังไม่ออกนอกกรอบของดุลพินิจที่กฎหมายให้ไว้แก่องค์กรฝ่ายปกครอง เช่นนี้คำสั่งทางปกครองที่ออกไปโดยใช้ดุลพินิจผิดพลาด

⁵⁴ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข, แนวปฏิบัติในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, ฉบับปรับปรุง 2563, http://www.stopcorruption.moph.go.th/application/editors/userfiles/files/แนวปฏิบัติในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ%20สป_สข%20ส่วนกลาง%202563.pdf สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2564,

ดังกล่าวจะไม่ถูกเพิกถอน ทั้งนี้โดยองค์กรฝ่ายปกครองมีหน้าที่นำพยานหลักฐานเข้าพิสูจน์ให้ศาลเห็นนอกจากนี้ ในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจโดยชั่งน้ำหนักในหลายทางด้วยกัน โดยที่การชั่งน้ำหนักทางหนึ่งในหลายทางนั้นถือได้ว่าเป็นดุลพินิจที่ผิดพลาด แต่การชั่งน้ำหนักทางอื่นๆ ล้วนแล้วแต่ถูกต้องทั้งสิ้นเช่นนี้ หากปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่าแม้หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่นำเอาการชั่งน้ำหนักที่ผิดพลาดดังกล่าวมาเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ยังคงตัดสินใจเช่นนั้นอยู่เอง เช่นนี้การชั่งน้ำหนักที่ผิดพลาดดังกล่าว นั้นจะไม่มีผลทำให้ศาลปกครองต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

2.4 ข้อจำกัดในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู⁵⁵

การพิจารณาลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นนอกจากจะต้องพิจารณาใช้ดุลพินิจในการปรับบทความผิด และเลือกระดับโทษให้เหมาะสมกับกรณีความผิดแล้ว ยังต้องคำนึงถึงแนวทางการลงโทษที่เคยลงโทษในลักษณะความผิดทำนองเดียวกันมาก่อนด้วย เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยข้าราชการเป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีมาตรฐานการลงโทษในระดับที่ใกล้เคียงกัน แต่อย่างไรก็ตามผู้มีอำนาจเหนือผู้ตั้งลงโทษ หรือหน่วยงานราชการที่เป็นผู้ดูแลเรื่องบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งก็คือ คณะรัฐมนตรี และก.ค.ศ. ได้วางแนวทางเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไว้หลายประการ ซึ่งในที่นี้ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษอันนำไปสู่คำสั่งลงโทษ

3. หลักการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษทางวินัย

3.1 หลักการพิจารณาความผิด

การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ หมายถึง การพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากกระทำความผิดเป็นความผิดกรณีใด ตามมาตราใดและควรจะลงโทษในสภาพใดหรือไม่ การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษเป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด และจะกระทำได้ต่อเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่กำลังกล่าวหาโดยกระจ่างชัดเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยความผิด และกำหนดโทษได้ ทั้งนี้ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการสอบสวนหรือรวบรวมข้อมูลแล้วแต่กรณี

⁵⁵ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, การดำเนินการทางวินัย(กม.), , <https://otepc.go.th/th/otepc10/km-otepc10/item/2688-2019-06-20-08-37-04.html>. สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2564

3.1.1 หลักการพิจารณาความผิด⁵⁶

การพิจารณาความผิดมีอยู่ 2 ประการ คือหลักนิติธรรมกับหลักมโนธรรม

เกี่ยวกับ “หลักนิติธรรม” ได้มีนักปรัชญาให้ความเห็นที่หลากหลาย ซึ่งโดยทั่วไปหลักนิติธรรมจะสัมพันธ์วนเวียนอยู่กับเรื่องกฎหมายเหตุผล และศีลธรรมเสรีภาพของประชาชนและรัฐ ความยุติธรรมความเสมอภาคในรูปแบบ (Formal equality) หรือความเสมอภาคในเนื้อหา (Substantive equality)

อริสโตเติล⁵⁷มองความยุติธรรมว่าเป็นคุณธรรมเฉพาะเรื่อง ความยุติธรรมคือคุณธรรมทางสังคม (Social Virtue) ประการหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และคุณธรรมเรื่องความยุติธรรมนี้จะใช้ได้ต้องมีประสิทธิภาพต่อเมื่อมนุษย์ได้ปลดปล่อยตัวเองของเขาเองจากแรงผลักดันของความเห็นแก่ตัวอย่างยิ่ง อริสโตเติลได้แบ่งความยุติธรรมออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ความยุติธรรมโดยธรรมชาติ
2. ความยุติธรรมตามแบบแผน

เพลโต⁵⁸ สรุพนิยามคำว่ายุติธรรมในเชิงรายละเอียดมากขึ้นว่า หมายถึงผลของการแบ่งแยกชนชั้นและการแบ่งหน้าที่ หมายถึง “การให้ทุกคนตามส่วนที่จะพึงได้รับ” และส่วนที่พึงได้รับจะได้รับมอบภาระหน้าที่เฉพาะซึ่งตนมีคุณสมบัติเหมาะสมตามความถนัด และการศึกษาอบรมที่จะปฏิบัติ

ความหมายของความยุติธรรมข้างต้นของเพลโต จะเห็นได้ชัดว่าไม่ผูกพันและไม่มีนัยทางกฎหมายหรือนิติศาสตร์ ตรงกันข้ามการเน้นความสำคัญในเรื่องราชาปรัชญาและท่าทีของเพลโตที่ไม่ยึดมั่นเทิดทูนในคุณค่าของกฎหมาย

⁵⁶โครงการส่งเสริมการเรียนรู้ในองค์กรองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านลาด จ.เพชรบุรี, แนวทางการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ,

<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER22/DRAWER008/GENERAL/DATA0000/00000034.PDF>
. สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2564,

⁵⁷ชัยวัฒน์ อัดพัฒนา. จริยศาสตร์ ETHICS (MORAL PHILOSOPHY) บทที่ 6 จริยศาสตร์ของอริสโตเติล. <http://old-book.ru.ac.th/e-book/p/PY336/py336-6.pdf>. สืบค้นวันที่ 5 กันยายน 2564

⁵⁸ Plato. The Law (Trans. T.J. Saunders, Penguin Classics, 1875), อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา (กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2548), หน้า 110 – 115.

จอห์น ล็อก⁵⁹ ว่า “จุดมุ่งหมายของกฎหมายมิใช่มุ่งต่อการทำง่ายหรือขัดขวาง (เสรีภาพ) แต่หากการธำรงรักษาและเปิดกว้างซึ่งเสรีภาพ...ที่ได้ไม่มีกฎหมายที่นั้นยอมไว้เสรีภาพ...”

เอ.วี.ไดซี่ มีทัศนะต่อหลักนิติธรรม⁶⁰ ดังนี้

1. การที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดได้ตามอำเภอใจ เว้นเพียงในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และการลงโทษที่อาจกระทำได้นั้นจะต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกครองของแผ่นดิน

2. ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งหรือเงื่อนไขประการใดๆ ทุกๆ คน (ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลธรรมดา) ล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน

3. หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental rights) ของประชาชนเป็นผลจาก (ได้มาจาก) คำวินิจฉัยตัดสินของศาลหรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดจากรับรองคำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ ดังกรณีของรัฐธรรมนูญประเทศอื่น (Foreign constitutions)

“ทฤษฎีความยุติธรรม” ของศาสตราจารย์ รอลส์⁶¹ ได้ช่วยสร้างความชอบธรรมทั้งด้านจริยธรรมและปรัชญาอย่างสูงสุดต่อโครงการปฏิรูปสังคมของอเมริกาในช่วงต้นทศวรรษที่ 70 รอลส์ สรุปว่า หลักความยุติธรรมที่มนุษย์ “จุดเริ่มต้น” ประกอบด้วยหลักการ 2 ข้อ

ประการแรก มนุษย์แต่ละคนต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันในเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างมากที่สุด ซึ่งเทียบเคียงได้กับเสรีภาพอันคล้ายคลึงกัน ในบุคคลอื่น หมายถึงเสรีภาพทางการเมือง เสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิในการครอบครองทรัพย์สินส่วนตัว และเสรีภาพจากการปลดออกจากการจับกุมหรือ ควบคุมโดยพลการ ตามที่ปรากฏในแนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม

ประการที่สอง ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม จำต้องได้รับการจัดระเบียบให้เป็นธรรมเพื่อให้ความเสมอภาคดังกล่าว (1) เป็นประโยชน์มากที่สุดแก่คนที่เสียเปรียบหรือด้อยโอกาสที่สุดในสังคม และ (2) เปิดกว้างหรือเกิดขึ้นได้ต่อคนทุกคนไม่ว่าตำแหน่งใด ภายใต้เงื่อนไขของความเสมอภาคที่เป็นธรรมในโอกาส

⁵⁹ Locke, John (1988), Two Treatises of Government, 3rd edition, Cambridge University Press.

⁶⁰ Dicey, (1985), An Introduction to the Study of the law of the Constitution.

⁶¹ Rohr, J.A. (2001). “The Study of Ethics in the P.A. Curriculum” in Classics of Administrative

อย่างไรก็ตามมีจุดสำคัญยิ่งอีกข้อหนึ่ง รอลส์⁶²ให้ความสำคัญต่อหลักการ
ประการแรกสูงกว่าหลักประการที่สอง

โดยสรุป ทฤษฎีดังกล่าววางอยู่บนรากฐานของอุดมการณ์เสรีนิยมค่าที่เน้น
ความสำคัญสูงสุดของเสรี แต่กระนั้นก็จัดว่าเป็นทฤษฎีฝ่ายเสรีนิยมในแบบฉบับที่ก้าวหน้า
ซึ่งผิดจากทฤษฎีเสรีนิยมทั่วไป

1) หลักนิติธรรม⁶³ได้แก่ การพิจารณาโดยยึดกฎหมายเป็นหลัก การกระทำ
ใดจะเป็นความผิดทางวินัย ต้องมีกฎหมายบัญญัติว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดถ้าไม่มีกฎหมาย
บัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางวินัย ก็ไม่สามารถลงโทษ เพราะเหตุอันเนื่องมาจากการ
กระทำนั้นได้ ในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดวินัยกรณีใด จะต้องเข้าองค์ประกอบของ
การกระทำผิดกรณีนั้นด้วย เช่น กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ มีองค์ประกอบ คือ

- มีหน้าที่ราชการต้องปฏิบัติ
- ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ
- เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้

1) มีหน้าที่ราชการต้องปฏิบัติ หมายถึง มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด
หรือหน้าที่ตามมาตรฐานตำแหน่ง หน้าที่จากผู้บังคับบัญชามอบหมาย หรือหน้าที่จากการสมัครใจ
เข้าผูกพันตนเอง ยอมรับเป็นหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ

2) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ หมายถึง
การจงใจกระทำหรือการจงใจละเว้นไม่กระทำในสิ่งที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำ

“โดยมิชอบ” หมายถึง มิชอบด้วยกฎหมายระเบียบของทางราชการ
คำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือคณะรัฐมนตรี

- 3) เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้

“ประโยชน์” หมายถึง สิ่งที่เป็นคุณแก่ผู้รับอาจหมายถึง ทรัพย์สินและ
มิใช่ทรัพย์สิน เช่น อาจเป็นการบริการ การได้รับความสะดวก รวดเร็ว การอนุญาต การอนุมัติ

“มิควรได้” หมายถึง มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

⁶² Rawls, J. (2000). Lectures on the History of Moral Philosophy. Cambridge, MASS:Harvard University Press.

⁶³ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559, โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบ
ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย,
https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/11/Rule_of_Law_Index_resize.pdf. สืบค้นวันที่ 4 กันยายน 2564

หากเป็นประโยชน์ที่ควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมไม่เข้าองค์ประกอบกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ถ้าไม่ครบองค์ประกอบความผิดของกรณีใด ก็ย่อมไม่เป็นความผิดตามกรณีนั้น หากข้อเท็จจริงเข้าองค์ประกอบกรณีใด ตามมาตราใด ก็ปรับบทความผิดไปตามกรณีนั้น และลงโทษไปตามกรณีนั้น

แต่อย่างไรก็ดี การพิจารณาความผิดโดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่ถูกต้องเหมาะสมตามความเป็นจริง หรือตามเหตุผลที่ควรจะเป็น เช่นกรณีผู้บริหารโรงเรียนไม่นำเงินค่าใช้จ่ายที่เหลือจากโครงการอาหารกลางวัน โครงการอาหารเสริม (นม) หรือโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาคืนเข้าบัญชีธนาคาร และได้นำเงินไปใช้ในกรณีพิเศษต่างๆ ของโรงเรียนโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินมาแสดงเพื่อหักล้างยอดเงินทางบัญชีของโรงเรียนให้ตรงกับยอดเงินทางบัญชีของธนาคาร แสดงว่าอาจนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว กรณีเช่นนี้ถ้าพิจารณาตามหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ก็ต้องปรับบทความผิดเป็นทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพราะ 1) มีหน้าที่ราชการ 2) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ 3) เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เข้าองค์ประกอบความผิดกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 84 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แล้วความผิดดังกล่าวกฎหมายบัญญัติว่า เป็นความผิดวินัยร้ายแรง ซึ่งมาตรา 99 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการกระทำความผิดวินัยร้ายแรงต้องลงโทษปลดออก หรือไล่ออกถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนผ่อนโทษต่ำกว่าปลดออก และในกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0202/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 กำหนดว่า ควรลงโทษไล่ออกจากราชการกรณีนี้หากพิจารณาตามหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดแล้ว จะต้องลงโทษถึงไล่ออกหรือปลดออก ซึ่งอาจไม่ถูกต้องตามเหตุและผลที่ควรจะเป็นจึงต้องนำหลักมโนธรรมมาประกอบการพิจารณาด้วย

2) หลักมโนธรรม ได้แก่ การพิจารณาให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรมตามความเป็นจริงและตามเหตุและผลที่ควรจะเป็น หมายถึง การพิจารณาความผิดไม่ควรคำนึงถึงแต่ความถูกผิดตามกฎหมายเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงความยุติธรรมด้วย

ความยุติธรรม ได้แก่ เรื่องที่บุคคลในสังคมซึ่งเป็นบุคคลที่มีเหตุผลมีความรู้สึกผิดชอบ เชื่อกันว่าเป็นเรื่องที่ชอบธรรม (ลอร์ด เคนนิง) เช่น ตามตัวอย่างดังกล่าวในข้อ 1 การพิจารณาวินัยจะต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของเรื่องนั้นๆว่าเป็นอย่างไร กล่าวคือแม้จะไม่มีหลักฐานการใช้จ่ายเงินมาแสดง เพื่อหักล้างยอดเงินทางบัญชีของโรงเรียนให้ตรงกับยอดเงินทางบัญชีของธนาคาร ซึ่งอาจเป็นเพราะความบกพร่องในการควบคุมระบบการเงิน หากฟังได้ว่าผู้นั้นไม่มีประวัติเสื่อมเสียทางการเงินและปรากฏว่าโรงเรียนได้มีการสร้างรั้วคอนกรีต

ศาลาอเนกประสงค์ สวนหย่อม และโครงการพิเศษต่างๆ ตามที่กล่าวอ้างจริง โดยไม่มีเงินงบประมาณจากทางราชการอุดหนุน ลำพังเงินบริจาคอย่างเดียวไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาโรงเรียน การกระทำแม้จะขัดต่อระเบียบของทางราชการ แต่หากมิได้ทำให้เกิดความเสียหายต่อโรงเรียน หรือไม่ได้ทำให้เด็กนักเรียนไม่ได้รับประทานอาหารกลางวันหรืออาหารเสริม(นม)แต่อย่างใด กรณีเช่นนี้ยังไม่อาจฟังเป็นเรื่องทุจริตจะเป็นเพียงการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ดังนั้น การพิจารณาความผิดจึงต้องอาศัยหลักนิติธรรมและหลักมโนธรรมประกอบกัน จึงจะเกิดความถูกต้องและเป็นธรรม เป็นการใช้อกฎหมายให้เกิดความยุติธรรม

3.2 หลักการกำหนดโทษ⁶⁴

การพิจารณากำหนดโทษมีหลักที่ควรคำนึงถึง ดังนี้

3.2.1 หลักนิติธรรม คือการคำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรง หรือความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นกรณีความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ หรือมีเหตุลดหย่อนโทษ ได้แก่ เป็นความผิดครั้งแรก ไม่เกิดความเสียหาย บรรเทาความเสียหาย รู้ทำไม่ถึงการฉ้อ คำนึงความดี เป็นต้น

3.2.2 หลักมโนธรรม คือการพิจารณากำหนดโทษให้เหมาะสมตามสมควรแก่กรณี เช่น ความผิดร้ายแรงก็ต้องกำหนดโทษร้ายแรง ความผิดไม่ร้ายแรงก็ต้องกำหนดโทษไม่ร้ายแรง ให้เหมาะสมกับกรณีความผิด

3.2.3 หลักความเป็นธรรม คือ ต้องพิจารณากำหนดโทษโดยเสมอหน้ากันใครทำผิดก็ต้องถูกลงโทษไม่ยกเว้น ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง

3.2.4 นโยบายของทางราชการ เช่น ยาเสพติด ทุจริตคอร์รัปชัน ละเมิดสิทธิเด็ก ทุจริตการสอบคัดเลือก

3.3 หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเองหรือหลักปราศจากอคติ

หลักนี้มีรากฐานมาจากแนวความคิดที่ต้องการให้ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด มีความเป็นกลางปราศจากความลำเอียง เพื่อที่จะได้พิจารณาวินิจฉัยได้อย่างไม่ลำเอียง อันเป็นผลทำให้บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยดังกล่าวมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของผู้ทำหน้าที่วินิจฉัย และกระบวนการพิจารณาชี้ขาดดังกล่าว จากแนวความคิดนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำ

⁶⁴โครงการส่งเสริมการเรียนรู้ในองค์กร องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหาด อ.บ้านลาด จ.เพชรบุรี, แนวทางการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ,

หน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด และเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีพิพาทดังกล่าวไม่สามารถทำการวินิจฉัยชี้ขาดได้ เพราะจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม เนื่องจากถือว่าการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีพิพาทของตนเอง

หลักการนี้เป็นที่ยอมรับในครั้งแรกที่ประเทศอังกฤษ คดี Dr. Borham (1610)⁶⁵ คดีที่แพทย์คนหนึ่งถูกระงับการแพทย์ปรับ เนื่องจากประกอบวิชาชีพ โดยไม่ได้รับอนุญาต เมื่อคดีไปสู่ศาล ศาลได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการแพทย์ไม่มีอำนาจที่จะสั่งปรับนายแพทย์ผู้นั้น โดยถือว่าคณะกรรมการแพทย์เป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง เนื่องจากค่าปรับครั้งหนึ่งจะตกเป็นของคณะกรรมการแพทย์ที่สั่งปรับ อันเป็นการขัดต่อสิทธิและเหตุผล ที่จะปฏิบัติเช่นนั้นได้ การวินิจฉัยจึงเป็นโมฆะ

ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ได้แบ่งคดีที่ทำให้ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีการมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัย (financial interest) และกรณีสถานการณ์ที่ทำให้อาจจะเกิดอคติความลำเอียงในเรื่องที่ทำคำวินิจฉัย (likelihood of bias)

3.3.1 การมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัย

การมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัยนั้น ทำให้ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดไม่อาจที่จะพิจารณาและวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง ดังนั้น ผู้วินิจฉัยที่มีส่วนได้เสียทางการเงินที่จะทำให้ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยนั้นจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางการเงินโดยตรง แม้จะเพียงเล็กน้อยก็ทำให้ขาดคุณสมบัติและตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ ก็มีข้อสมมติฐานเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียทางการเงินว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้ทางการเงินนั้นมีอคติ

3.3.2 สถานการณ์ที่ทำให้อาจจะเกิดอคติความลำเอียง

สถานการณ์ที่ทำให้อาจจะเกิดอคติความลำเอียง ในเรื่องที่ทำคำวินิจฉัยตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ อาจมีได้หลายประการ เช่น การมีความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยกับบุคคลที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการวินิจฉัย โดยอาจเป็นญาติ พี่น้อง หรือเคยเป็นมิตรหรือศัตรูกันมาก่อน รวมทั้งการเป็นหุ้นส่วนในการประกอบธุรกิจ หรือนายจ้างลูกจ้าง นอกจากนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวยังได้ขยายไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยกับประเด็นที่วินิจฉัย และการมีความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัยว่าวินิจฉัยอย่างไรด้วย เช่น

⁶⁵ ฌูพงษ์ ศรีศาลา. (ม.ป.ป.). ปัญหาทางกฎหมายการดำเนินการทางวินัย พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 7 ฉบับที่ 3. มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 22-23

การที่เคยเป็นผู้วินิจฉัยในประเด็นนั้นมาแล้ว หรือเป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นผู้ร้องเรียนในประเด็นที่จะวินิจฉัยเสียเองอันเป็นการกระทำหน้าที่ที่ขัดแย้ง และถือว่าไม่อาจจะทำการวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลางสำหรับการแสดงความเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัยนั้น โดยปกติแล้วการมีความเห็นเช่นนี้จะไม่ทำให้ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้วินิจฉัย เพราะการมีความเห็นล่วงหน้าไม่ได้หมายความว่าผู้วินิจฉัยจะไม่รับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ อย่างเป็นกลางแต่การแสดงความคิดเห็นล่วงหน้าประเด็นที่จะวินิจฉัยอย่างชัดเจนต่อประชาชนทั่วไปว่าจะวินิจฉัยประเด็นนั้นอย่างไร หรือจะรับฟังข้อเท็จจริงอย่างไรจะทำให้ผู้วินิจฉัยไม่สามารถวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง

3.3.3 ข้อยกเว้นหลักปราศจากส่วนได้เสีย

แต่อย่างไรก็ตามหลักปราศจากส่วนได้เสีย หรือหลักปราศจากอคตินี้ อาจมีข้อยกเว้นในบางกรณีโดยยอมให้ผู้ขาดคุณสมบัติดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปได้ เช่น ในกรณีที่มิถุนบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสีย หรือมีอคติทำการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องนั้นได้ หรือกรณีมีความจำเป็นที่ต้องบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายปกครองได้กำหนดไว้แล้ว โดยถือว่าฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาอยู่แล้ว ซึ่งกรณีเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหลักการไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักปราศจากอคติแต่อย่างไร

3.4 หลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย (Audi Alteram Partem)⁶⁶

หลักนี้มาจากแนวคิดที่ว่า ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยย่อมถูกจำกัดในการรับรู้ข้อเท็จจริง และบุคคลที่จะรู้ข้อเท็จจริงได้ดีที่สุดก็คือ บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยนั่นเอง ฉะนั้น การรับฟังข้อเท็จจริงต่างๆ จากบุคคลดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม จากแนวคิดนี้เองจึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่วินิจฉัย จะต้องรับฟังความอีกฝ่ายหนึ่งในการวินิจฉัย ซึ่งหลักนี้ขยายไว้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดกรณีพิพาทจะต้องฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย หลักการนี้ยอมรับเป็นครั้งแรกที่ประเทศอังกฤษในคดี R.V. Cambridge University (1723) ซึ่งเป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยไม่ยอมให้ปริญญาแก่ Dr. Bentley โดยมีให้โอกาสแก่ Dr. Bentley ที่จะมาให้การชี้แจงเหตุผล ดังนั้น คำวินิจฉัยของมหาวิทยาลัยจึงเป็นโมฆะ เพราะมิได้มีการฟังความจาก Dr. Bentley ก่อนที่จะมีคำวินิจฉัย

หลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย นอกจากจะหมายถึงสิทธิที่จะชี้แจงแสดงเหตุผลของตนแล้วในประเทศอังกฤษยังรวมถึงสิทธิที่จะได้รับรู้ข้อกล่าวหาล่วงหน้าก่อนที่จะมีการพิจารณาด้วย อันได้แก่ สิทธิที่จะทราบถึงสิทธิที่ตนมีอยู่ สิทธิที่จะทราบถึงลักษณะคดีที่ต้องเผชิญ

⁶⁶วันวิสาข์ ผาสุข, ปัญหาหลักการให้สิทธิโต้แย้งก่อนออกคำสั่งทางปกครอง :ศึกษาเฉพาะกรณี คู่กรณีกระทำการที่เป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายและคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ม.ป.ป., หน้า 552

และสิทธิที่จะทราบถึงกำหนดเวลาและสถานที่ที่จะมี การพิจารณาข้อยกเว้น แม้หลักการรับฟัง ความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย จะเป็นหลักที่ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยจะต้องปฏิบัติตามในการพิจารณาและ วินิจฉัย ที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้โดยชอบธรรมของ บุคคล แต่หลักการรับฟังดังกล่าวก็มีข้อยกเว้น คือ

3.4.1 กรณีที่กฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นหลัก

กรณีที่กฎหมายบัญญัติ ยกเว้น หลักการรับฟังความจากคู่กรณีทั้งสอง ฝ่ายไว้ กฎหมายบางฉบับได้บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยไม่จำเป็นต้องรับฟัง ข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิก่อนวินิจฉัย แต่ศาลอังกฤษจะยอมรับบทบัญญัติที่ยกเว้น หลักการรับฟังก็ต่อเมื่อกฎหมายได้บัญญัติยกเว้นหลักการรับฟังไว้ชัดเจนเท่านั้น เพราะหลักการรับ ฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ยึดถือปฏิบัติของหลักกฎหมายคอม มอนลอว์ แต่บางกรณีสามารถที่จะสรุปจากบทบัญญัติของ กฎหมายได้ว่า กฎหมายไม่ต้องการให้ รับฟังข้อเท็จจริงก่อนที่จะวินิจฉัยในชั้นต้น ถ้ากฎหมายบัญญัติให้รับฟังข้อเท็จจริงในการพิจารณา ชั้นอุทธรณ์

3.4.2 กรณีที่ต้องวินิจฉัยโดยรีบด่วน

กรณีที่ต้องวินิจฉัยโดยรีบด่วนเพื่อรักษาความปลอดภัย และเพื่อความสงบ สุขสาธารณะ อย่างเช่น การวินิจฉัยเพื่อสั่งยึดหรือทำลายพืช หรืออาหารที่เป็นพิษต่อสุขภาพของ ผู้บริโภค จะต้องวินิจฉัยโดยด่วนไม่ต้องยึดหลักฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

3.4.3 กรณีการวินิจฉัยในขั้นเตรียมที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิ

การวินิจฉัยว่าจะฟ้องร้องหรือดำเนินการพิจารณาการสอบสวนที่กระทบต่อ สิทธิ ไม่ต้องแจ้งคำบอกกล่าวหรือแจ้งพยานหลักฐานให้บุคคลที่จะถูกฟ้องร้อง หรือสอบสวนทราบ แม้คำวินิจฉัยนั้นจะก่อให้เกิดผลร้ายก็ตาม เพราะในการวินิจฉัยในขั้นเตรียม หรือในการวินิจฉัย ว่าข้อเท็จจริงมีมูลพอที่จะดำเนินการสอบสวนหรือไม่นั้น บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิมีโอกาที่จะ ได้รับทราบข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และมีโอกาสที่จะให้ข้อเท็จจริง ในการพิจารณาที่จะเกิดขึ้นภายหลัง

บทที่ 3

หลักกฎหมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครูของ ประเทศไทยและต่างประเทศ

1. หลักกฎหมายของประเทศไทย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครู นั้น มีหลักกฎหมายทั้งไทยและต่างประเทศได้บัญญัติและวางหลักไว้ ถือว่าเป็นส่วนสำคัญในการใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการครู เนื่องจากการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูผู้กระทำผิดวินัยนั้น มีการกำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครู ซึ่ง “ดุลพินิจ” ที่เกิดจากการพิจารณาที่ต่างกัน ก็ย่อมทำให้เกิดผลของการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูต่างกันด้วย โดยการศึกษาในบทนี้มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่สำคัญดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 หมวด 1 สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาตั้งแต่มาตรา 43 ถึงมาตรา 57 และ หมวด 4 บทกำหนดโทษ มาตรา 78 และมาตรา 79

1.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย มาตรา 83 ถึง มาตรา 96 และหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย มาตรา 97 ถึงมาตรา 106

1.3 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

1.4 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการดำเนินวินัยข้าราชการครู พ.ศ. 2550

1.5 ระเบียบ ก.ค.ศ. ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย
ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546⁶⁷ หมวด 1 สภาครูและบุคลากรทางการศึกษาตั้งแต่มาตรา 43- มาตรา 57 และ หมวด 4 บทกำหนดโทษ มาตรา 78 และ มาตรา 79

ได้วางหลักกฎหมายสำหรับการประกอบวิชาชีพควบคุมดังนี้

มาตรา 43 ให้วิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาเป็นวิชาชีพควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดวิชาชีพควบคุมอื่นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพควบคุม โดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 46 ห้ามมิให้ผู้ใดแสดงด้วยวิธีใดๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนมีสิทธิหรือพร้อมจะประกอบวิชาชีพ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากคุรุสภา และห้ามมิให้สถานศึกษารับผู้ไม่ได้รับใบอนุญาตเข้าประกอบวิชาชีพควบคุมในสถานศึกษา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคุรุสภา

มาตรา 54 คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ยกข้อกล่าวหา
- (2) ตักเตือน
- (3) ภาคทัณฑ์
- (4) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินห้าปี
- (5) เพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 57 ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งเพิกถอนจะยื่นขออีกไม่ได้ จนกว่าจะพ้นห้าปีนับแต่วันที่ถูกลงสั่งเพิกถอน

บทกำหนดโทษ

มาตรา 78 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 43 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 79 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 46 หรือมาตรา 56 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

1.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547⁶⁸ หมวด 6 ตั้งแต่มาตรา 82 ถึงมาตรา 97 บทบัญญัติว่าด้วยวินัย และการรักษาวินัย

ข้อกำหนดในเรื่องวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีดังนี้

⁶⁷ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 52 ก 11 มิถุนายน 2546

⁶⁸พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

1.2.1 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้าม และข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ⁶⁹

การรักษาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะต้องรักษาอยู่ตลอดเวลาในช่วงที่ยังรับราชการอยู่ ไม่ว่าจะอยู่ในเวลาราชการหรือนอกเวลาราชการ การประพฤติ หรือปฏิบัติตนในบางเรื่องประชาชนทั่วไปอาจกระทำได้ แต่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่อาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้ เพราะวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะติดตัวอยู่ตลอดเวลา

ตัวอย่างเช่น นายร่ำเริง บันเทิงใจ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดโรงเรียนพันธุดี ในคืนวันศุกร์ ที่ 30 มกราคม 2557 หลังเลิกเรียนได้นัดเพื่อนๆ สมัยที่เรียนมัธยมศึกษาตอนปลายด้วยกันมาเลี้ยงฉลองปีใหม่ที่ร้านอาหารแห่งหนึ่ง เมื่อเริ่มรับประทานอาหารเสร็จเพื่อนคนหนึ่งได้สั่งสุรามาดื่ม ในคืนนั้นนายร่ำเริง บันเทิงใจและเพื่อนดื่มสุราจนเมา ครองสติไม่ได้ เนื่องจากวันรุ่งขึ้นเป็นวันหยุด เมื่อเหล้าเข้าปากความอยากหายไป นายร่ำเริง บันเทิงใจ ควบคุมสติตนเองไม่ได้ได้แตะโลมด้วยวาจาเด็กสาววัยรุ่นคนหนึ่งที่มานั่งรับประทานอาหารในร้านอาหารกับแฟน และเดินเข้าไปกระทำอนาจาร โดยการจับหน้าอกแล้วบีบ ทำให้แฟนหนุ่มไม่พอใจ ชกหน้านายร่ำเริง บันเทิงใจไป 1 ครั้ง นายร่ำเริง บันเทิงใจ ได้รับบาดเจ็บพื่นหักหนึ่งซี่ นายร่ำเริง บันเทิงใจ ได้ไปแจ้งความฐานทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายกายซึ่งการกระทำของนายร่ำเริง เป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 88 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่บัญญัติไว้ว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ชุมชน สังคม มีความสุภาพเรียบร้อย

นอกจากนี้ยังเป็นการกล่าวถึงเพื่อให้ข้าราชการครูมีหน้าที่ในการประพฤติปฏิบัติเพื่อให้เกิดการกระทำที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และยังคงปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ประพฤติดนให้ขัดหรือแย้งกับที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะด้วย เพราะมีกฎหมายที่กำหนดถึงการประพฤติปฏิบัติตนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งหมายถึงการเจาะจงให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีหน้าที่ยึดถือในการปฏิบัติอย่างถูกต้องด้วย

1.2.2 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยความบริสุทธิ์ใจและมีหน้าที่วางรากฐานให้เกิดระบอบการปกครองเช่นนั้น⁷⁰

⁶⁹ ศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดสำนักงานเขตหนองจอก. วินัยและการรักษาวินัย, <http://cleangov.nongchoktravel.com/wp-content/uploads/2017/03/ครูวินัยและการรักษาวินัย.pdf> สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2564,

⁷⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 83

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นข้าราชการของรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้นข้าราชการที่คึกก็จะต้องสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วยความบริสุทธิ์ใจ นอกจากนี้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังมีหน้าที่วางรากฐานให้เกิดระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นว่านั้นอีกด้วยการไม่สนับสนุนหรือวางรากฐานให้เกิดระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง

แต่หากถึงขั้นเป็นผู้ไม่เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 30 ต้องออกจากราชการโดยพลัน

อีกหนึ่งหน้าที่ที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คือ หน้าที่ในการเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งถือว่าเป็นหลักหนึ่งที่สำคัญต้องตามหลักรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

1.2.3 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสมอภาคและเที่ยงธรรม มีความวิริยะ อุตสาหะ ขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่ รักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างเคร่งครัด⁷¹

คำว่า “หน้าที่ราชการ” หมายความว่าหน้าที่ที่เป็นราชการโดยตรงเท่านั้น หากเป็นหน้าที่อื่นที่มีใช้หน้าที่ราชการ โดยตรงก็ไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “หน้าที่ราชการ” และการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ผู้มีหน้าที่จะปฏิบัติอยู่ในสถานที่ราชการหรือนอกสถานที่ราชการก็ได้ หรืออาจจะปฏิบัติในวันหยุดหรือนอกเวลาที่กำหนดให้ปฏิบัติราชการตามปกติก็ได้

การพิจารณาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมีหน้าที่ราชการเรื่องใดหรือไม่มีข้อพิจารณาดังนี้

1. พิจารณาจากกฎหมาย ระเบียบที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรว่าผู้ใดดำรงตำแหน่งใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องใด ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นก็มิหน้าที่ราชการในเรื่องนั้น
2. พิจารณาจากมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง เมื่อใดดำรงตำแหน่งใดก็ย่อมมีหน้าที่ราชการตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสำหรับตำแหน่งนั้น
3. พิจารณาจากคำสั่งหรือการมอบหมายของผู้บังคับบัญชา แม้จะไม่มีระเบียบกฎหมายหรือมาตรฐานกำหนดตำแหน่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ไว้ แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ใดทำ

⁷¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 84 วรรคหนึ่ง

หน้าที่หรือมอบหมายหน้าที่ใดให้ผู้ใดปฏิบัติภายในขอบอำนาจของผู้บังคับบัญชา ก็ย่อมเป็นหน้าที่ราชการของผู้ที่ได้รับคำสั่งหรือได้รับมอบหมายนั้นที่จะต้องรับผิดชอบตามนั้น

4. พิจารณาจากพฤติการณ์ที่สมควรใจผูกพันตนเองยอมรับเป็นหน้าที่ราชการที่ตนต้องรับผิดชอบ เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการซึ่งไม่มีหน้าที่รับส่งเงินแต่ได้รับฝากเงินจากเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับส่งเงิน และการรับฝากนั้นมิใช่รับฝากในฐานะส่วนตัว แต่มีลักษณะเป็นการรับฝากเป็นทางราชการเพื่อนำเงินไปลงบัญชี โดยได้เซ็นชื่อรับได้รับเงินไปแล้ว เช่นนี้ ถือว่าเจ้าหน้าที่ธุรการผู้นั้นมีหน้าที่ราชการที่จะต้องนำเงินลงบัญชี เมื่อไม่นำเงินส่งลงบัญชีและนำเงินไปใช้ส่วนตัวเป็นทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามนัยมติของ ก.พ. ในการประชุมครั้งที่ 5/2520 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2520

นอกจากคำว่าหน้าที่ราชการแล้วในมาตรา 84 วรรคแรก ยังคงมีคำที่จะต้องพิจารณาความหมายดังนี้

คำว่า “ซื่อสัตย์” ตามพจนานุกรม มีความหมายว่า ปฏิบัติอย่างตรงไปตรงมา ไม่คดโกง ไม่หลอกลวง

คำว่า “สุจริต” ตามพจนานุกรม มีความหมายว่า ปฏิบัติด้วยความมุ่งหมายในทางที่ชอบ

คำว่า “เสมอภาค” ตามพจนานุกรม มีความหมายว่า ปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

คำว่า “เที่ยงธรรม” ตามพจนานุกรม มีความหมายว่า ปฏิบัติด้วยความเป็นธรรม ไม่ลำเอียง

คำว่า “วิริยะ อุตสาหะ” ตามพจนานุกรม มีความหมายว่า ปฏิบัติด้วยความพยายาม ความขยัน ความอดทน

คำว่า “ขยันหมั่นเพียร” ตามพจนานุกรม มีความหมายว่า ปฏิบัติงานด้วยความขยันขันแข็ง ด้วยความสม่ำเสมอ พยายามจนกว่างานจะสำเร็จ

คำว่า “ดูแลเอาใจใส่” ตามพจนานุกรม มีความหมายว่า ปฏิบัติด้วยความใส่ใจ ตั้งใจ

คำว่า “รักษาประโยชน์ของทางราชการ” มีความหมายว่า ปฏิบัติงานเพื่อรักษาสิ่งที่ให้ผลดี หรือเป็นคุณแก่ทางราชการ

คำว่า “ปฏิบัติตนตามมาตรฐาน” มีความหมายว่า ปฏิบัติตนมาตรฐานตำแหน่ง มาตรฐานวิทยฐานะ มาตรฐานทางวิชาการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

คำว่า “จรรยาบรรณวิชาชีพ” มีความหมายว่าปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณวิชาชีพ ประกอบด้วย จรรยาบรรณต่อตนเอง จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ และจรรยาบรรณต่อสังคม

ตัวอย่างเช่นนางลำไย สวาริ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดโรงเรียนบ้านสุขสำราญชั้นชีวา ได้รับมอบหมายให้เป็นครูเวรอาหารกลางวันสำหรับนักเรียนของโรงเรียน ในวันที่นางลำไย สวาริ ปฏิบัติหน้าที่ครูเวรจะตักอาหารเลือกแต่ของดีให้เด็กชายลำเพลิน สวาริ ซึ่งเป็นบุตรชายของตนพิเศษกว่าเด็กนักเรียนคนอื่นเป็นประจำ ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดจรรยาบรรณวิชาชีพ ในจรรยาบรรณต่อผู้รับบริการที่ต้องให้ความเป็นธรรมเสมอภาคต่อนักเรียนทุกคน ทำให้นักเรียนบางคนไม่พอใจนำความไปบอกผู้ปกครอง และนำไปสู่การร้องเรียนในครั้งนี้

1.2.4 ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น⁷²

องค์ประกอบของความผิดตามมาตรา 84 วรรคสอง มีดังนี้

1. เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. มีอำนาจหน้าที่ราชการ
3. อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

4. หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การพิจารณาว่าผู้ใดกระทำผิดตามมาตรา 84 วรรคสอง นี้หรือไม่ จะต้องพิจารณาก่อนว่าผู้นั้นมีอำนาจหน้าที่ราชการในเรื่องนั้นหรือไม่ หากมีจึงจะพิจารณาต่อไปว่าผู้นั้นได้อาศัยอำนาจหน้าที่นั้น หรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่นั้นหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นหรือไม่

การอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการนั้น ไม่จำเป็นจะต้องทำโดยตรง เพียงแต่ยอมให้ผู้อื่นทำหรือแม้แต่โดยทางอ้อมก็เข้าข่ายเป็นความผิดตามมาตรา 84 แล้ว

1.2.5 การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁷³

องค์ประกอบของความผิดตามมาตรา 84 วรรคสาม มีดังนี้

1. เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

⁷²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 84 วรรคสอง

⁷³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 84 วรรคสาม

2. มีหน้าที่ราชการต้องปฏิบัติ

3. ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ

4. มีเจตนาพิเศษเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้

5. มีเจตนาทุจริต

แนวทางการพิจารณาความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการมีดังนี้

1. ต้องมีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ (หน้าที่ราชการเหมือน ม. 84 วรรคแรก)

2. ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปโดยมิชอบ

คำว่า “ปฏิบัติหน้าที่ราชการ” หมายความว่า ได้มีการกระทำลงไปแล้ว

คำว่า “ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ” หมายความว่า มีหน้าที่ราชการที่ผู้นั้นจะต้องปฏิบัติ แต่ผู้นั้นไม่ปฏิบัติหรือดเว้นไม่กระทำการตามหน้าที่ การที่ไม่ปฏิบัติหรือดเว้นไม่กระทำการตามหน้าที่นั้น จะเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเป็นการจงใจที่จะไม่กระทำการตามหน้าที่โดยปราศจากอำนาจที่จะอ้างได้ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ ข้อบังคับ แต่ถ้าเป็นเรื่องที่ปล่อยปละละเลย ปฏิบัติการด้วยความพลั้งเผลอ เข้าใจผิด สะเพร่า หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ โดยไม่ได้ตั้งใจ หรือไม่มีเจตนาที่จะปล่อยปละละเลยก็ยังไม่ถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่จะเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ส่วนจะเป็นความผิดฐานใดจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป

เป็นการกำหนดหน้าที่ของข้าราชการครูให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง เนื่องจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถือว่าเป็นต้นแบบแห่งการศึกษาของนักเรียน นักศึกษา จึงต้องมีหน้าที่ในการรักษากฎระเบียบ วินัย รวมถึงเคร่งครัดในการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีการบัญญัติไว้ด้วย และไม่ควรยึดถือประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม และจะต้องไม่ประพฤติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันขัดต่อทั้งหลักศีลธรรม จริยธรรม และตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

การที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ที่จะเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จะต้องเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเท่านั้น

คำว่า “มิชอบ” หมายความว่า ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ตั้งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี แบบธรรมเนียมของทางราชการ หรือทำนองคลองธรรม แยกพิจารณาได้ดังนี้

1) มิชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ตั้งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี คือ ปฏิบัติไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือ

ระเบียบของทางราชการหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี หรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี

2) มิชอบด้วยแบบธรรมเนียมของทางราชการ คือ ปฏิบัติโดยไม่เป็นไปตามแบบธรรมเนียมของทางราชการ หรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามแบบธรรมเนียมของทางราชการ ยกตัวอย่างเช่นเจ้าหน้าที่พัสดุเสนอเรื่องขออนุมัติซื้อวัสดุอุปกรณ์การศึกษาต่อผู้อำนวยการเพื่ออนุมัติโดยไม่ผ่านรองผู้อำนวยการที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามสายงาน เพราะถ้าเสนอผ่านรองผู้อำนวยการก็จะไม่ได้รับอนุมัติเพราะรองผู้อำนวยการรู้ว่าคุณภาพของสินค้าที่เสนอมามีคุณภาพและราคาแพงเกินไป ทั้งที่เจ้าหน้าที่พัสดุมิเจตนาที่จะให้ตนเองหรือร้านค้าที่จำหน่ายวัสดุอุปกรณ์การศึกษาได้ ประโยชน์เป็นพิเศษ ดังนี้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบด้วยธรรมเนียมของทางราชการ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้

3) มิชอบด้วยทำนองคลองธรรม คือ กระทำไปในทางที่ไม่ถูกไม่ควร หรือไม่กระทำในทางที่ถูกที่ควรตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่การเงินมีหน้าที่วางฎีกาเบิกเงินค่าก่อสร้างอาคารเรียนให้ผู้รับเหมาหลายราย ได้ทำเรื่องวางฎีกาเบิกเงินให้ผู้รับจ้างรายที่ให้ค่าตอบแทนเป็นส่วนตัวก่อนและทำให้อย่างรวดเร็ว ส่วนผู้รับจ้างรายใดมิได้ให้ค่าตอบแทนเป็นส่วนตัวจะทำให้ชำหน่วงเหนี่ยวเรื่องเอาไว้ ดังนี้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้

ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยถูกต้องทุกประการแล้ว ต่อมาภายหลังได้ประโยชน์ส่วนตัวเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการในลักษณะ “ของขวัญ หรือ กินตามน้ำ หรือ สิ้นน้ำใจ” จะไม่เข้าลักษณะปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบตามมาตรา 84 วรรคสามนี้ แต่อาจจะเป็นความผิดตามมาตราอื่น เช่น มาตรา 94 ฐานประพฤตชั่ว เป็นต้น

3. มีเจตนาพิเศษเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้

คำว่า “ผู้อื่น” หมายถึง ใครก็ได้ที่จะได้รับประโยชน์จากการที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

คำว่า “ประโยชน์” หมายถึง สิ่งที่ได้รับอันเป็นคุณแก่ผู้รับ ซึ่งอาจจะเป็นทรัพย์สิน หรือประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้ทรัพย์สิน เช่น การได้รับบริการ เป็นต้น

คำว่า “มิควรได้” หมายถึง ไม่มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะได้รับประโยชน์ใดๆ ตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น

4. โดยมีเจตนาทุจริต

คำว่า “ทุจริต” หมายถึง เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 84 วรรคสามนี้เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามมติคณะรัฐมนตรี โทษได้เออกจากราชการสถานเดียว ไม่มีเหตุใดลดหย่อนเป็นโทษปลดออกจากราชการได้⁷⁴

1.2.6 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานทางการศึกษามติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาลโดยถือประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน และไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ⁷⁵

องค์ประกอบของความผิดตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง มีดังนี้

1. เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ
3. ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตาม
 - 1) กฎหมาย
 - 2) ระเบียบแบบแผนของทางราชการ
 - 3) ระเบียบแบบแผนของหน่วยงานการศึกษา
4. มติคณะรัฐมนตรี
5. นโยบายรัฐบาล

เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เรียนและไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ มาตรา 85 วรรคแรก มีเจตนารมณ์ที่จะให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน ดังนั้นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ผู้สนับสนุนการศึกษา ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษา การเรียน การสอน การนิเทศ การบริการการศึกษา และการปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา จะต้องตระหนักถึงภาระหน้าที่อันสำคัญที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และระเบียบแบบแผนของหน่วยงานการศึกษา

⁷⁴ศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดสำนักงานเขตหนองจอก. วินัยและการรักษาวินัย, <http://cleangov.nongchoktravel.com/wp-content/uploads/2017/03/ครูวินัยและการรักษาวินัย.pdf>สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2564,

⁷⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 85 วรรคหนึ่ง

คำสั่งของผู้บังคับบัญชา มติคณะรัฐมนตรี นโยบายรัฐบาล โดยถือเอาประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน เป็นสำคัญ และต้องไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอีกด้วย

ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องยึดถือปฏิบัติโดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ ทั้งจะต้องไม่ปฏิบัติการฝ่าฝืนข้อกำหนดที่มีในกฎหมายด้วย

1.2.7 การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล ประมาทเลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁷⁶

องค์ประกอบของความผิดตามมาตรา 85 วรรคสอง มีดังนี้

1. เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง

2. เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยประมาทเลินเล่อ ขาดการเอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง

คำว่า “จงใจ” มีความหมายเหมือนกับคำว่า “เจตนา” ในกฎหมายอาญา กล่าวคือเป็นการกระทำโดยผู้กระทำรู้สำนึกในการกระทำและประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น

คำว่า “ประมาทเลินเล่อ” หมายถึงกระทำโดยไม่รอบคอบ ไม่ระมัดระวัง หรือกระทำโดยพลั้งเผลอ หลงลืม

การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการมีได้ทั้ง กระทำ หรือ ละเว้นการกระทำ เช่น มีหน้าที่ควบคุมห้องสอบ ควบคุมห้องสอบ ไม่คิดเงินมีผู้เข้าสอบลอกคำตอบซึ่งกันและกัน หรือ เช่น เป็นเจ้าหน้าที่การเงินลืมนำเงินเข้าเก็บรักษาในตู้รักษาของหน่วยงานเป็นเหตุให้เงินสูญหาย เป็นต้น

ความเสียหายที่ว่าร้ายแรงนั้นจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นเรื่องไป และความเสียหายไม่จำเป็นต้องเป็นทรัพย์สินมีราคาหรือตราค่าได้เสมอไป อาจจะเป็นการเสียหาย

⁷⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 85 วรรคสอง

แก่ชื่อเสียงของทางราชการ หรือความเสียหายในด้านความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อทางราชการ ก็นับเป็นความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงได้เช่นกัน

เป็นการกำหนดถึงหน้าที่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา นอกจากจะต้องยึดถือปฏิบัติตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้แล้ว จะต้องยึดถือปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบาย ที่ถูกต้อง และยึดถือประโยชน์ของสถานศึกษา ผู้เรียนเป็นหลักและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ รอบคอบ ไม่ว่าตนเองจะมีหน้าที่เป็นผู้สอนหรือหน้าที่ใดก็ตาม ต้องยึดถือการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ รอบคอบ ละเอียดยึดเป็นหลักด้วย⁷⁷

1.2.8 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัด ขั้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้ามั่นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการ ไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะเสนอความเห็นความเห็นเป็นหนังสือภายในเจ็ดวัน เพื่อให้ ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อเสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันเป็น หนังสือให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม⁷⁸

องค์ประกอบของความผิดตามมาตรา 86 วรรคแรก มีดังนี้

1. เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. มีคำสั่งของผู้บังคับบัญชา
3. ผู้สั่งเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย
4. สั่งในหน้าที่ราชการ
5. เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ
6. มีเจตนาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น

ผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ สังกัดสถานศึกษา คือ ผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายกรัฐมนตรี และที่สังกัดสำนักงาน เขตพื้นที่ การศึกษา คือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายกรัฐมนตรี เป็นต้น

⁷⁷ ศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดสำนักงานเขตหนองจอก. วินัยและการรักษาวินัย, <http://cleangov.nongchoktravel.com/wp-content/uploads/2017/03/ครูวินัยและการรักษาวินัย.pdf> สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2564,

⁷⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 86 วรรคแรก

คำว่า “สั่งในหน้าที่ราชการ” มีองค์ประกอบ 2 ประการ

- 1) ผู้สั่งมีหน้าที่ราชการในเรื่องที่สั่งนั้น
- 2) สั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ

คำว่า “เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ” หมายความว่า ผู้บังคับบัญชาอยู่ในฐานะที่จะสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำการได้ตาม กฎหมายและระเบียบของทางราชการ และสั่งภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตน

ทำให้ทราบได้ว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่ง โดยถูกต้องตามกฎหมาย และยังคงสั่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นด้วย

ในกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาจะทำให้เสียหายแก่ทางราชการหรือจะเป็นการไม่รักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ให้เสนอความเห็นเป็นหนังสือภายใน 7 วัน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันเป็นหนังสือให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้ได้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น⁷⁹

ในการเสนอความเห็นให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่ง จะต้องมิเนื้อหาประกอบด้วย

- 1) คำสั่งสั่งขัดต่อกฎหมายและระเบียบของทางราชการอย่างไร และหากปฏิบัติตามคำสั่งจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างไร
- 2) หรือ การปฏิบัติตามคำสั่งจะเป็นการไม่รักษาผลประโยชน์ของทางราชการอย่างไร

การเสนอความเห็นให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งที่สั่งด้วยชอบด้วยกฎหมายจะอ้างเหตุผลส่วนตัวไม่ได้ เช่น ขาดความถนัด ไม่เคยทำงานนั้นมาก่อน หรือทำงานนั้นไม่เป็น อย่างนี้เป็นต้น มิฉะนั้นแล้วงานของทางราชการอาจจะเสียหายได้

1.2.9 การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁸⁰

⁷⁹ ศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดสำนักงานเขตหนองจอก. วินัยและการรักษาวินัย, <http://cleangov.nongchoktravel.com/wp-content/uploads/2017/03/ครูวินัยและการรักษาวินัย.pdf> สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2564,

⁸⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 86 วรรคสอง

องค์ประกอบของความผิดตามมาตรา 86 วรรคสอง เหมือนกับองค์ประกอบของความผิดในมาตรา 86 วรรคแรก ที่กล่าวมาแล้ว แต่จะพิจารณาว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างไร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง คุณผลกระทบที่เกิดกับทางราชการเป็นสำคัญ ถ้าทางราชการเสียหายอย่างไร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างไร้ายแรง ถ้าทางราชการเสียหายไม่ร้ายแรง ก็เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

ความเสียหายที่ว่าร้ายแรงนั้นจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นเรื่องไป และความเสียหายไม่จำเป็นต้องเป็นทรัพย์สินมีราคาหรือตราเป็นเงินได้เสมอไป อาจจะเป็นการเสียหายแก่ชื่อเสียงของทางราชการ หรือความเสียหายในด้านความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อทางราชการ ก็นับเป็นความเสียหายแก่ทางราชการอย่างไร้ายแรงได้เช่นกัน⁸¹

1.2.10 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องตรงต่อเวลา อุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการและผู้เรียน จะทอดทิ้งหรือละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรมิได้⁸²

องค์ประกอบของความผิดตามมาตรา 87 วรรคแรก มีดังนี้

1. เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ
3. ต้องตรงต่อเวลา อุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการและผู้เรียน จะทอดทิ้งหรือ ละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรไม่ได้

คำว่า “อุทิศ” ตามพจนานุกรมมีความหมายว่า สละให้

คำว่า “เวลาของตน” หมายความว่า เวลานอกเหนือจากเวลาที่ต้องปฏิบัติราชการตามปกติ เช่น เวลาหยุดพัก เวลาหลังเลิกงาน วันหยุดราชการ เป็นต้น

คำว่า “ทอดทิ้ง” หมายความว่า ตัวอยู่แต่ไม่ทำงาน เช่น มาลงชื่อปฏิบัติงานแล้วยังอยู่ในบริเวณที่ทำงานแต่ไม่สนใจเอาเป็นธุระ ใช้เวลานั้นทุ่มเตทำงานในหน้าที่ของตนให้เรียบร้อย หรือเสร็จไปตามควรจะทำ ปล่อยให้งานค้างค้ำ เป็นต้น

คำว่า “ละทิ้ง” หมายความว่า ไม่อยู่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ ซึ่งอาจจะไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการเลย หรือมาลงชื่อปฏิบัติราชการแล้วแต่ไม่อยู่ที่โต๊ะทำงานหรือจุดที่กำหนดให้

⁸¹ศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดสำนักงานเขตหนองจอก. วินัยและการรักษาวินัย, <http://cleangov.nongchoktravel.com/wp-content/uploads/2017/03/ครูวินัยและการรักษาวินัย.pdf> สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2564,

⁸²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 87 วรรคหนึ่ง

ปฏิบัติงานกลับละทิ้งหน้าที่ออกไปที่อื่นเสีย ซึ่งอาจไปนอกสำนักงานหรือเพียงไปที่ห้องอื่นหรือจุดอื่นนอกจุดที่กำหนดให้อยู่ประจำทำงานก็ได้

กรณีจะเป็นการทอดทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการตามมาตรา 87 วรรคแรกนี้ จะต้องพิจารณาด้วยว่าผู้นั้นจะต้องมีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติด้วย

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดที่ผู้บังคับบัญชามิได้มอบหมายหน้าที่ราชการให้หรือยังมิได้มอบหน้าที่ราชการให้ถือว่ายังไม่มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ แต่ก็มีหน้าที่ราชการที่จะต้องอยู่รอเพื่อผู้บังคับบัญชามอบหมายหน้าที่ราชการให้ ถ้าไม่อยู่รอเพราะเห็นว่าตนเองไม่มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติก็มีความผิดตามมาตรา 87 เช่นกัน

เป็นการกำหนดหน้าที่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และยังถือเป็นกรอบกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ถูกต้องของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นด้วย โดยจะต้องมีองค์ประกอบให้ครบถ้วนคือ มีทั้งหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติและข้อยกเว้นที่ไม่ควรปฏิบัติ⁸³

1.2.11 การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁸⁴

องค์ประกอบของความผิดตามมาตรา 87 วรรคสอง มีดังนี้

1. เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

กรณีแรก ไม่นับว่าจะละทิ้งหรือทอดทิ้งเป็นเวลาเท่าไร แม้เพียงชั่วโงมเดียวถ้าการ ละทิ้งหรือทอดทิ้งนั้นเป็นเหตุให้ราชการเสียหายอย่างร้ายแรงก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เช่น ละทิ้งหน้าที่เวรยามรักษาการณ์สถานที่ราชการไปชั่ว โงมเดียวเป็นเหตุให้มีผู้มาวางเพลิงเผาสถานที่ ราชการเป็นเหตุให้อาคารเสียหายทิ้งหลัง แต่ถ้ามีเหตุผลอันสมควรก็ไม่เป็น

⁸³ศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดสำนักงานเขตหนองจอก. วินัยและการรักษาวินัย, <http://cleangov.nongchoktravel.com/wp-content/uploads/2017/03/ครูวินัยและการรักษาวินัย.pdf> สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2564,

⁸⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 87 วรรคสอง

ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เช่น ที่ละทิ้งหน้าที่เวรยามรักษาการณ์สถานที่ราชการไปชั่วโมงนั้นเพราะเจ็บป่วยมากในทันทีทันใด ซึ่งต้องรีบไปหาแพทย์ทันทีถ้าไม่ไปหาแพทย์อาจอันตรายถึงชีวิตได้

กรณีหลัง ถือเอาจำนวนวันที่ละทิ้งเป็นสิ่งสำคัญ โดยไม่คำนึงว่าราชการจะเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่ การนับวันละทิ้งเกินกว่าสิบห้าวันให้นับติดต่อกันและนับวันหยุดด้วย ถ้าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และโทษทางวินัยคือไล่ออกสถานเดียว แต่ถ้ามีเหตุผลอันสมควรหรือไม่มีพฤติการณ์ที่แสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ก็ไม่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 88 เช่น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเจ็บป่วยมากไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการ 16 วัน โดยไม่ยื่นใบลาหรือแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบและเมื่อมาปฏิบัติหน้าที่ราชการในวันแรกได้ยื่นใบลาป่วยต่อผู้มีอำนาจอนุญาตการลา เช่นนี้ การละทิ้งหน้าที่ราชการนั้นก็ยังไม่ถือว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นต้น แต่ถ้าไม่ยื่นใบลาในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการก็อาจเป็นความผิดฐานไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบแผนของทางราชการได้

การกำหนดอำนาจหน้าที่และข้อที่ควรปฏิบัติสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ กำหนดเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติเพื่อใช้เป็นองค์ประกอบสำหรับการพิจารณาความผิดของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.2.12 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ชุมชน สังคม มีความสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลต่อผู้เรียนและระหว่างข้าราชการด้วยกัน หรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการ ต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เรียนและประชาชนผู้มาติดต่อราชการ⁸⁵

องค์ประกอบของความผิดตามมาตรา 88 วรรคแรก มีดังนี้

1. เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. ประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ชุมชน สังคม มีความสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลต่อผู้เรียน และระหว่างข้าราชการด้วยกันหรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการ ต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เรียนและประชาชนผู้มาติดต่อราชการ

1. ข้อกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติต่อผู้เรียน

- ก. ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน

- ข. มีความสุภาพเรียบร้อยต่อผู้เรียน

⁸⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 88 วรรคหนึ่ง

ค. ให้การต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรมต่อผู้เรียน
 คำว่า “สภาพเรียบร้อย” หมายถึงการแสดงออกทางกิริยาท่าทางหรือวาจา
 ในลักษณะอ่อนโยน ละมุนละม่อม รวมทั้งใช้กิริยาวาจาที่ไม่หยาบคายและเหมาะสมแก่สถานที่ด้วย

2. ข้อกำหนดที่ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติต่อข้าราชการ
 ด้วยกัน หรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการ มีดังนี้

ก. มีความสุภาพเรียบร้อยต่อข้าราชการด้วยกันหรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการ
 ข. รักษาความสามัคคีต่อข้าราชการด้วยกันหรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการ
 ค. ช่วยเหลือเกื้อกูลกันต่อข้าราชการด้วยกันหรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการ

3. ข้อกำหนดที่ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติต่อประชาชน
 มีดังนี้

ก. ต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ชุมชน และสังคม
 ข. ต้องมีความสุภาพเรียบร้อยต่อประชาชนผู้มาติดต่อราชการ
 ค. ต้องให้การต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม ต่อประชาชน
 ผู้มาติดต่อราชการ

ข้อกำหนดที่ได้บัญญัติไว้ถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของ
 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นสิ่งที่ข้าราชการครูต้องยึดถือปฏิบัติเพื่อให้เกิดเป็น
 วินัยในการทำงาน เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่การทำงานที่มีหน้าที่ในการสอนผู้เรียน จึงต้องเป็น
 แบบอย่างที่ดีให้แก่เยาวชนต่อไป⁸⁶

**1.2.13 การกลั่นแกล้ง ดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงผู้เรียน หรือ
 ประชาชนผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁸⁷**

องค์ประกอบของความผิดตามมาตรา 88 วรรคสอง มีดังนี้

1. กระทำในฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. กระทำโดยมีเจตนา
 - 2.1 กลั่นแกล้ง ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงผู้เรียนอย่าง
 ร้ายแรง

⁸⁶ศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดสำนักงานเขตหนองจอก. วินัยและการรักษาวินัย, <http://cleangov.nongchoktravel.com/wp-content/uploads/2017/03/ครูวินัยและการรักษาวินัย.pdf> สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2564,

⁸⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 88 วรรคสอง

2.2 กลั่นแกล้ง ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

คำว่า “กลั่นแกล้ง”ตามพจนานุกรม มีความหมายว่าหาความไม่ดีมาใส่ให้หาอุบายให้ร้ายด้วยวิธีการต่างๆ แกล้งใส่ความ

คำว่า “ดูหมิ่น”ตามพจนานุกรม มีความหมายว่า ดูถูกเหยียดหยามผู้อื่นหรือแสดงกิริยาอาการดูถูกหรือรังเกียจ

คำว่า “กดขี่” ตามพจนานุกรม มีความหมายว่า ข่มให้อยู่ในอำนาจของตนใช้อำนาจบังคับเอา แสดงอำนาจเอา

คำว่า “ข่มเหง”ตามพจนานุกรม มีความหมายว่า ใช้กำลังรังแก แกล้งทำ ความเดือดร้อนให้

การกำหนดข้อห้ามที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่การทำงานที่ใกล้ชิดกับผู้เรียน จึงไม่ควรกระทำการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการขัดแย้งต่อศีลธรรมอันดีและจริยธรรมของข้าราชการครู ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว ก็เท่ากับเป็นการปฏิบัติที่ผิดกฎหมาย และทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาโทษด้วยการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษนั้นได้

1.2.14 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่กลั่นแกล้ง กล่าวหาหรือร้องเรียนผู้อื่นโดยปราศจากความเป็นจริง⁸⁸

คำว่า “กลั่นแกล้ง”ตามพจนานุกรม มีความหมายว่าหาความไม่ดีมาใส่ให้หาอุบายให้ร้ายด้วยวิธีการต่างๆ แกล้งใส่ความคำว่า “ผู้อื่น”มีความหมายว่าทุกคนที่มีชีวิตตัวเอง

องค์ประกอบของความผิดตามมาตรา 89 วรรคหนึ่ง มีดังนี้

1. เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. กลั่นแกล้ง กล่าวหา หรือร้องเรียนผู้อื่นโดยปราศจากความเป็นจริง

1.2.15 การกระทำตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁸⁹

องค์ประกอบของความผิดตามมาตรา 89 วรรคสอง มีดังนี้

1. เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. กลั่นแกล้ง กล่าวหา หรือร้องเรียนผู้อื่นโดยปราศจากความเป็นจริง
3. เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายร้ายแรง

คำว่า “ผู้อื่น”มีความหมายว่าทุกคนที่มีชีวิตตัวเอง

⁸⁸พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 89 วรรคหนึ่ง

⁸⁹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 89 วรรคสอง

คำว่า “เสียหาย” หมายความว่าเสียหายทางใดก็ได้ไม่ว่าจะเป็นชื่อเสียง เกียรติยศ ตำแหน่ง หน้าที่การงาน หรือทรัพย์สินเงินทอง เป็นต้น

คำว่า “อย่างร้ายแรง เช่น ถูกดำเนินคดีอาญา ถูกดำเนินการทางวินัย ถูกโยกย้ายจนได้รับความเดือดร้อนอย่างสาหัส เป็นต้น

เป็นการกำหนดการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำความผิดตามวินัย ซึ่งเป็นเรื่องร้ายแรง ทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถนำความผิดจากการกระทำนั้นมาประกอบดุลพินิจ เพื่อใช้กำหนดความรับผิดชอบการลงโทษทางวินัยได้ โดยการกระทำความผิดวินัยร้ายแรงนั้นถือเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้นจะต้องมีองค์ประกอบให้ครบถ้วนทุกข้อ ไม่สามารถขาดองค์ประกอบใดข้อใดข้อหนึ่งไปได้ มิเช่นนั้นอาจไม่เข้าเงื่อนไขการกระทำผิดวินัยร้ายแรงได้

1.2.16 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่กระทำการ หรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนเอง⁹⁰

องค์ประกอบของความผิดตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง มีดังนี้

1. เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์
3. อาจทำให้เสียอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนเอง (ถ้ากระทำโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน ผิดทั้ง ม.90 และ ม. 84)

คำว่า “ประโยชน์” หมายถึงสิ่งที่ได้รับอันเป็นคุณแก่ผู้รับ ซึ่งอาจเป็นทรัพย์สินเงินทองหรือประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้ทรัพย์สิน เช่น การได้รับการบริการ เป็นต้น

คำว่า “เกียรติศักดิ์” ตามพจนานุกรม มีความหมายว่า ฐานะที่ได้รับการสรรเสริญ

การที่จะพิจารณาว่าการกระทำอย่างไรเป็นการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนเองหรือไม่นั้นจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการผู้นั้นดำรงอยู่ว่าอยู่ในฐานะที่ควรได้รับการยกย่องสรรเสริญหรือเป็นที่นับถือของประชาชน สังคมหรือทางราชการเพียงใด⁹¹

⁹⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 90 วรรคหนึ่ง

⁹¹ศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดสำนักงานเขตหนองจอก. วินัยและการรักษาวินัย,

1.2.17 การกระทำตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกระทำโดยมีความมุ่งหมายจะให้เป็น การซื้อขาย หรือให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็น การกระทำอันมีลักษณะเป็นการให้ หรือได้มาซึ่งทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่น เพื่อให้ตนเองหรือ ผู้อื่นได้รับการบรรจุและแต่งตั้งโดยมิชอบหรือเสื่อมเสียความเที่ยงธรรม เป็นความผิดวินัยอย่าง ร้ายแรง⁹²

คำว่า “โดยมิชอบ” ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ กฎ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการ

คำว่า “ความเที่ยงธรรม” ปฏิบัติด้วยความเป็นธรรมไม่ลำเอียง

1. เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. เป็นการซื้อขาย หรือให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะใด โดยมิชอบด้วยกฎหมาย
3. เป็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นการให้หรือได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือ ประโยชน์อื่น

4. มีเจตนาพิเศษเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่น ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งโดยมิ ชอบหรือเสื่อมเสียความเที่ยงธรรม

เป็นการกำหนดเงื่อนไขของการกระทำความคิดที่ถือว่าเป็นการกระทำผิด วินัยที่ร้ายแรง และเป็นความผิดตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถนำมาพิจารณาเพื่อ ลงโทษทางวินัยได้ โดยข้อกำหนดที่ได้บัญญัติไว้นี้ถือว่าข้าราชการครูผู้นั้น ได้กระทำการเป็น ความผิดตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ด้วย

1.2.18 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ต้องไม่คัดลอกหรือลอกเลียน ผลงานทางวิชาการของผู้อื่นโดยมิชอบ หรือนำเอาผลงานทางวิชาการของผู้อื่น หรือจ้างวาน ให้ผู้อื่น ทำผลงานทางวิชาการเพื่อไปใช้ในการเสนอขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การ เลื่อนวิทยฐานะหรือการให้ได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น การฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ เป็น ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁹³

องค์ประกอบของความผิดตามมาตรา 91 วรรคแรก มีดังนี้

1. เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. ลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่น โดยมิชอบ

⁹²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 90 วรรคสอง

⁹³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 91 วรรคหนึ่ง

3. นำเอาผลงานทางวิชาการของผู้อื่นหรือจ้างวาน ใช้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการ

4. มีเจตนาพิเศษเพื่อนำไปใช้ในการเสนอขอปรับปรุงกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนวิทยฐานะ หรือการให้ได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น⁹⁴

1.2.19 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ร่วมดำเนินการคัดลอกหรือลอกเลียนผลงานของผู้อื่นโดยมิชอบ หรือรับจัดทำผลงานทางวิชาการไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ เพื่อให้ผู้อื่นนำผลงานทางวิชาการนั้นไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁹⁵

องค์ประกอบของความผิดตามมาตรา 91 วรรคสอง มีดังนี้

1. เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. ร่วมดำเนินการคัดลอกหรือลอกเลียนผลงานของผู้อื่น โดยมิชอบ
3. รับจัดทำผลงานทางวิชาการไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่
4. มีเจตนาพิเศษเพื่อให้ผู้อื่นนำผลงานนั้นไปใช้ประโยชน์ในการเสนอขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนวิทยฐานะหรือการให้ได้รับเงินเดือนที่สูงขึ้น

แม้จะเป็นการดำเนินการเพื่อให้เกิดผลงานทางวิชาการ แต่หากมีการกระทำที่ฝ่าฝืนตามที่กฎหมายกำหนด ก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และยังทำให้เป็นการกระทำที่ผิดวินัย มีโทษทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาสามารถนำมาพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูผู้นั้นได้

1.2.20 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท⁹⁶

องค์ประกอบของความผิดตามมาตรา 92 มีดังนี้

1. เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

⁹⁴ศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดสำนักงานเขตหนองจอก. วินัยและการรักษาวินัย, <http://cleangov.nongchoktravel.com/wp-content/uploads/2017/03/ครูวินัยและการรักษาวินัย.pdf> สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2564,

⁹⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 91 วรรคสอง

⁹⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 92

1.2.21 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โดยต้องไม่อาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนแสดงการฝักใฝ่ ส่งเสริม เกื้อกูล สนับสนุนบุคคล กลุ่มบุคคล หรือพรรคการเมืองใด⁹⁷

การวางตัวเป็นกลางทางการเมืองนั้น เฉพาะแต่ในการปฏิบัติราชการและในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการจะอำนวยความสะดวกให้แก่พรรคการเมืองใดเป็นพิเศษกว่าพรรคการเมืองอื่น หรือว่าบุคคลทั่วไปมิได้ หรือจะชักชวนให้ประชาชนสนับสนุนพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งโดยเฉพาะไม่ได้ ส่วนในทางส่วนตัวจะนิยมหรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดได้ คงห้ามแต่การเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองเท่านั้น

1.2.22 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการทุจริตโดยการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งอื่นที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งจะต้องไม่ให้การส่งเสริม สนับสนุน หรือชักจูงให้ผู้อื่นกระทำการในลักษณะเดียวกัน การดำเนินการที่ฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวนี้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁹⁸

1.2.23 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสียโดยไม่กระทำการใดๆอันได้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤตชั่ว⁹⁹

คำว่า “ประพฤตชั่ว” หมายความว่า การกระทำที่ไม่ดี จงใจฝ่าฝืนศีลธรรม หรือจารีตประเพณี มีองค์ประกอบดังนี้

1. เกียรติของข้าราชการ พิจารณาตำแหน่งหน้าที่ราชการของผู้กระทำ ประกอบกับพฤติการณ์ในการกระทำของข้าราชการผู้นั้น
2. ความรู้สึกของสังคม พิจารณาจากความรู้สึกของประชาชนทั่วไปหรือข้าราชการว่ามีความรังเกียจต่อการกระทำนั้นๆ โดยรู้สึกว่าเป็นการประพฤตชั่วเพียงใดหรือไม่
3. เจตนาที่การกระทำ พิจารณาว่าเป็นการกระทำโดยรู้สำนึกในเรื่องที่กระทำหรือไม่เพียงใด¹⁰⁰

⁹⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 93 วรรคหนึ่ง

⁹⁸พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 93 วรรคสอง

⁹⁹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 94 วรรคหนึ่ง

1.2.24 การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษหนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นได้อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง¹⁰¹

คำว่า “ความผิดอาญา” หมายความว่า เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา คำว่า “ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด” หมายความว่า ได้โทษจำคุกจริงๆ และต้องเป็นโทษที่ถึงที่สุดแล้ว หากมีการอุทธรณ์หรือฎีกา ยังไม่ถือว่าคดีถึงที่สุด หรือหากศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกแต่ให้รอลงอาญาไว้ก่อน หรือศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกแต่ให้เปลี่ยนจากโทษจำคุกเป็นโทษสถานอื่นที่เบากว่าโทษจำคุก ยังไม่ถือว่าได้รับโทษจำคุก

ถ้าหากได้รับโทษจำคุกจริงในคดีที่ความผิดที่กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ¹⁰²

1.2.25 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เสพยาเสพติด หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด เล่นการพนันเป็นอาจิม หรือกระทำการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนหรือนักศึกษาไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง¹⁰³

การเสพยาเสพติดหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด นอกจากจะเป็นการกระทำที่ผิดตามมาตรฐานแล้ว ยังเป็นความผิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด พ.ศ. 2542 อีกด้วย ซึ่งระเบียบนี้มีมาตรการการดำเนินการทางวินัยอย่างเข้มงวด ครอบคลุมไปถึงผู้บังคับบัญชาที่ละเลยไม่ดำเนินการสืบสวน หรือดำเนินการทางวินัยกรณีมีการร้องเรียนกล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดเกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยด้วย นอกจากนี้หากมีกรณีมีมูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดผู้บังคับบัญชาต้องสั่งพักราชการและจะต้องลงโทษสถานหนักด้วย

¹⁰⁰ศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดสำนักงานเขตหนองจอก. วินัยและการรักษาวินัย, <http://cleangov.nongchoktravel.com/wp-content/uploads/2017/03/ครุวินัยและการรักษาวินัย.pdf> สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2564,

¹⁰¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 94 วรรคสอง

¹⁰²ความผิดลหุโทษ คือ ความผิดซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในประมวลกฎหมายอาญา ภาค 3 มี 32 มาตรา ตั้งแต่ มาตรา 367 – มาตรา 398

¹⁰³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 94 วรรคสาม

ข้อกำหนดที่กำหนดเป็นข้อห้ามที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ต้องไม่ปฏิบัติ เพราะหากมีการปฏิบัติตามข้อห้ามที่ห้ามนี้แล้ว นอกจากจะเป็นการปฏิบัติผิดกฎหมาย ฝ่าฝืนข้อห้ามแล้ว ยังเป็นการทำผิดศีลธรรมอันดี อีกทั้งยังมีโทษทางอาญาที่อาจถึงขั้นต้อง จำคุกตามคำพิพากษาในกรณีที่ได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายด้วย ซึ่งเข้าหลักเกณฑ์การกระทำผิด วินัยร้ายแรง ที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในการพิจารณากำหนดโทษ สามารถพิจารณาลงโทษ ทางวินัยในกรณีกระทำผิดวินัยร้ายแรงได้

1.2.26 ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา มีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

การเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ให้กระทำโดยการ ปฏิบัติตน เป็นแบบอย่างที่ดี การฝึกอบรม การสร้างขวัญและกำลังใจ การจูงใจ หรือการอื่นใดในอัน ที่จะเสริมสร้างและพัฒนาเจตคติ จิตสำนึก และพฤติกรรมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปในทาง ที่มีวินัย

การป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ให้กระทำโดยการเอา ใจใส่ สังเกตการณ์และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัย ในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะ ดำเนินการ ป้องกันตามควรแก่กรณีได้

เมื่อปรากฏกรณีมีมูล ที่ควรกล่าวหาว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทาง วินัย ทันที

เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ ผู้บังคับบัญชารับดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้น กระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูล ที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้ ถ้า เห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที การดำเนินการทาง วินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ดำเนินการตามที่ บัญญัติไว้ในหมวด 7

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติตามมาตรานี้และตามหมวด 7 หรือมีพฤติกรรมปกป้อง ช่วยเหลือเพื่อมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาถูกลงโทษทางวินัย หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย¹⁰⁴

มาตรานี้กำหนดหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ดังนี้¹⁰⁵

1. เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย
2. ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย
3. ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิดวินัย

ทั้งนี้ ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว หรือปฏิบัติโดยไม่สุจริต ผู้บังคับบัญชานั้นจะมีความผิดทางวินัย

วิธีการเสริมสร้างและพัฒนา ให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยนั้น กฎหมายได้บัญญัติแนวทางดำเนินการไว้ ดังนี้

1. ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในการรักษาวินัย
2. ฝึกรบรรมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้มีวินัย
3. สร้างขวัญและกำลังใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย
4. จูงใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย
5. ดำเนินการอย่างอื่นใดที่จะเสริมสร้างและพัฒนา ทศนคติ จิตสำนึก และพฤติกรรม ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปในทางที่มีวินัย

วิธีป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยนั้น กฎหมายได้บัญญัติแนวทางดำเนินการไว้ ดังนี้

- 1) เอาใจใส่ สังเกตการณ์ว่าจะมีเหตุอันอาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัยอย่างใดขึ้นบ้างหรือไม่
- 2) ขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัย

วิธีดำเนินการทางวินัย กฎหมายได้บัญญัติแนวทางปฏิบัติก่อนดำเนินการทางวินัยไว้ดังนี้

¹⁰⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 95

¹⁰⁵ศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดสำนักงานเขตหนองจอก. วินัยและการรักษาวินัย,

1) ถ้ามีมูลว่าผู้อยู่ได้บังคับบัญชาผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐาน
ในเบื้องต้นอยู่แล้วก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที

2) ถ้ามีผู้กล่าวหา (ต้องปรากฏตัวผู้กล่าวหา ไม่ใช่บัตรสนเท่ห์) หรือ
ผู้บังคับบัญชาสงสัยว่า ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยยังไม่มีพยานหลักฐาน
ผู้บังคับบัญชาต้องสืบสวน หรือพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาหรือไม่ ถ้าไม่มีมูลก็ยุติเรื่อง
ได้ ถ้ามีมูลก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที

สำหรับการดำเนินการมีข้อพึงสังเกตว่าผู้บังคับบัญชาจะเก็บเรื่องที่มีผู้
กล่าวหาผู้อยู่ได้บังคับบัญชาของตนไว้โดยไม่ดำเนินการอย่างไรก็ได้ไม่ จะต้องสืบสวนหรือ
พิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาหรือไม่ ถ้าสืบสวนหรือพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีไม่มีมูลจึงจะยุติ
เรื่องได้ อย่างไรก็ตามกรณีที่มีผู้กล่าวหาซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องสืบสวนหรือพิจารณาดังกล่าวนั้น
หมายถึง การกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาเท่านั้น ถ้าเป็นบัตรสนเท่ห์ก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการ
ดังกล่าว

มีข้อพึงสังเกตอีกประการหนึ่งว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ต้องการให้
ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาทั้งที่ยังไม่แน่ชัดว่าเป็นกรณีมีมูล จึงต้องให้
ผู้บังคับบัญชาสืบสวนหรือพิจารณาเสียก่อน ว่ากรณีมีมูลหรือไม่ เมื่อเห็นว่ากรณีมีมูล จึงจะ
ดำเนินการทางวินัยได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการเสียชื่อเสียงหรือเสียสิทธิประโยชน์ไปโดยไม่
สมควร

“กรณีมีมูล” หมายความว่า มีที่มาหรือมีต้นเหตุอันเป็นที่มาของเรื่องนั้นๆ¹⁰⁶

องค์ประกอบความผิด ตามมาตรา 95

1. เป็นผู้บังคับบัญชา
2. ไม่ดำเนินการทางวินัยทันทีเมื่อมีพยานหลักฐานเบื้องต้นอันมีมูลว่าผู้อยู่
ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย

3. ปกป้องช่วยเหลือผู้อยู่ได้บังคับบัญชา

4. ดำเนินการโดยไม่สุจริต

ตัวอย่างพฤติกรรมการกระทำความผิด

- เจตนาหรือละเลยไม่นำพริเริ่มดำเนินการทางวินัยเมื่อมีการกล่าวหา
หรือร้องเรียนว่า มีการกระทำผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นแล้ว (ภาคทัณฑ์)

¹⁰⁶ศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดสำนักงานเขตหนองจอก, วินัยและการรักษาวินัย,
<http://cleangov.nongchoktravel.com/wp-content/uploads/2017/03/ครูวินัยและการรักษาวินัย.pdf> สืบค้นเมื่อ 18
สิงหาคม 2564,

- กรณีที่เป็นการกล่าวหาโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น สตง., ปปช. ซึ่งได้มีการตรวจสอบ สืบสวน หรือ สอบสวนมาก่อนแล้ว ผู้บังคับบัญชาไม่ได้ดำเนินการทางวินัยทันที (ภาคทัณฑ์)
- เมื่อมีผู้กล่าวหาหรือสงสัยว่าผู้ใดกระทำผิดวินัยแต่ยังไม่มีความผิดฐานผู้บังคับบัญชาต้องสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น ว่าเป็นกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ (ภาคทัณฑ์)
- ไม่สั่งยุติเรื่องเมื่อพบว่าเป็นกรณีไม่มีมูล (ภาคทัณฑ์)
- พบว่าเป็นกรณีมีมูล แต่ผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการต่อไป (ตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน)
- กลับแก้งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในการกล่าวหาหรือดำเนินการทางวินัย (ตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน)

1.2.27 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติ ทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัยจึงต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7

โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

1. ภาคทัณฑ์
2. ตัดเงินเดือน
3. ลดขั้นเงินเดือน
4. ปลดออก
5. ไล่ออก

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออกให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าเป็นผู้ลาออกจากราชการ¹⁰⁷

มาตรานี้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถานโทษ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน เป็นโทษวินัยไม่ร้ายแรง โทษปลดออก ไล่ออก เป็นโทษวินัยอย่างร้ายแรง และโทษปลดออก มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ โทษ 5 สถานดังกล่าวข้างต้น อาจแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1. โทษสำหรับการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ไล่ออก ปลดออก ซึ่งหากมีเหตุ อันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก(ตามมาตรา 99)

¹⁰⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 96

2. โทษสำหรับความผิดวินัยที่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง ได้แก่ ลดเงินเดือนหรือตัดเงินเดือน ซึ่งหากมีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษจากลดเงินเดือนเป็น ตัดเงินเดือน หรือจากโทษ ตัดเงินเดือนเป็นภาคทัณฑ์ก็ได้

3. โทษสำหรับความผิดวินัยเพียงเล็กน้อย ได้แก่ ภาคทัณฑ์ และหากเป็นความผิดวินัยครั้งแรกจะงดโทษให้โดยว่ากล่าวตักเตือน หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก็ได้

การลงโทษผู้กระทำผิดวินัยในแต่ละระดับนั้น ผู้มีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นจะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาหรือการสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดตามที่กฎหมายกำหนด และนอกจากนี้จะต้องนำหลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม และนโยบายของทางราชการมาประกอบการพิจารณาด้วย อนึ่ง โทษลดเงินเดือนอาจไม่มีผลใช้บังคับกับตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 38 ค.(2) ซึ่งนำระบบการเลื่อนเงินเดือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับโดยอนุโลม และปัจจุบันไม่มีโทษให้ออก การให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุสุดแทนไม่ใช่การลงโทษ อย่างไรก็ตามก็ถ้าผู้ถูกสั่งให้ออกเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็มีสิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.ค.ศ. ได้¹⁰⁸

1.2.28 การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้ทำเป็นคำสั่ง
วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้ปฏิบัติตามระเบียบของ ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และมีให้เป็นไปโดยพยาบาท โดยอคติ หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และมี เหตุผลอย่างไรในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น¹⁰⁹

มาตรานี้กำหนดวิธีการสั่งลงโทษ โดยต้องทำเป็นหนังสือและมีรายละเอียดของคำสั่ง ดังนี้

1. ทำเป็นคำสั่ง
2. วิธีการออกคำสั่งเป็นไปตามระเบียบ ก.ค.ศ.
3. ต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด
4. ต้องไม่เป็นการลงโทษโดยพยาบาท อคติ หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด
5. คำสั่งลงโทษให้ระบุกรณีกระทำผิดมาตราที่ปรับบทความผิด

¹⁰⁸ ศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดสำนักงานเขตหนองจอก. วินัยและการรักษาวินัย, <http://cleangov.nongchoktravel.com/wp-content/uploads/2017/03/ครูวินัยและการรักษาวินัย.pdf> สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2564,

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 97

6. เหตุผลในการกำหนดสถานโทษ

1.3 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539¹¹⁰

การดำเนินการทางวินัย เป็นการกระทำทางปกครองที่นำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน ซึ่งมีมาตราที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

เป็นข้อกำหนดที่เกิดจากการบัญญัติของกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้ยึดถือปฏิบัติร่วมกัน และยังเป็นข้อกำหนดข้อห้ามที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ เนื่องจากหากมีการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนข้อห้ามแล้วก็จะมีความผิดและจะต้องรับโทษตามกฎหมายปกครอง ซึ่งบัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำนิยามของกฎหมาย ให้ยึดถือปฏิบัติและกำหนดข้อห้ามมิให้กระทำได้ หากกระทำการฝ่าฝืนจะต้องรับโทษตามกฎหมายนั้นๆ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับเฉพาะกรณีผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองในกรณีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

¹¹⁰ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก 14 พฤศจิกายน 2539.

1.4 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู

ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูนั้น จะเริ่มจากทราบว่ามีข้าราชการครูกระทำผิดวินัยเกิดขึ้น จนถึงการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูคนนั้น จะมีกฎ ก.ค.ศ. ที่เกี่ยวข้องหลายประการ ดังนี้

1.4.1 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550¹¹¹

เหตุผลและความจำเป็นในการประกาศใช้กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 เนื่องจากในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีที่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยนั้น ต้องดำเนินการสอบสวนพิจารณาโดยมิชักช้า มีความยุติธรรม และคุ้มครองสิทธิแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกกล่าวหา หรือเป็นผู้เสียหาย ตลอดจนพยานที่ให้ถ้อยคำในการสอบสวน เพื่อให้การสอบสวนได้ ความจริงและมีความยุติธรรม ประกอบกับมาตรา 98 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า การสอบสวนพิจารณาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. จึงได้มีการออกกฎ ก.ค.ศ. นี้ และผู้ศึกษาจะขอนำเอาเฉพาะส่วนที่จะวิเคราะห์ มานำเสนอ ดังนี้

1) องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนไว้ดังนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยหรือได้มีการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นตามมาตรา 95 วรรคห้าแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แล้ว และผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

ในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคำสั่งต้องระบุด้วยว่าเป็นคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรืออย่างร้ายแรง และให้แต่งตั้งคณะกรรมการจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการสอบสวนอย่างน้อยอีกสองคน โดยให้กรรมการสอบสวนคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีจำเป็นจะให้มีผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนด้วยก็ได้

¹¹¹ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 23 ก ลงวันที่ 12 กันยายน 2550.

ในกรณีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ประธานกรรมการ ต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา สำหรับตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งและมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา โดยกรรมการสอบสวนจะต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดหรือรับรอง หรือผู้มี ประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน และเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนแล้ว แม้ภายหลังประธานกรรมการจะดำรงตำแหน่งที่มีวิทยฐานะต่ำกว่าหรือเทียบได้ต่ำ กว่าผู้ถูกกล่าวหา ก็ไม่กระทบถึงการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ และคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนต้องระบุชื่อ ตำแหน่ง หรือตำแหน่งและวิทยฐานะของผู้ถูกกล่าวหา เรื่องที่ กล่าวหา ชื่อ ตำแหน่ง หรือตำแหน่งและวิทยฐานะของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวน และผู้ช่วยเลขานุการ

2) การแจ้งคำสั่งผู้ถูกกล่าวหาและคณะกรรมการสอบสวน

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กำหนดว่า เมื่อได้มี คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการ ดังต่อไปนี้¹¹²

(1) แจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเป็นหนังสือภายในสามวันทำการ นับ แต่วันที่มีคำสั่ง โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปี ที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน ใน การนี้ให้มอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับด้วย ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับทราบ คำสั่งหรือไม่อาจแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบได้ ให้ส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไป ให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนแล้ว และให้ส่งหลักฐานการแจ้งคำสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนรวมไว้ใน สำนวน

(2) ส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้คณะกรรมการ สอบสวนทราบ ภายในสามวันทำการนับแต่วันที่มีคำสั่ง สำหรับประธานกรรมการให้ส่งพร้อมด้วย เอกสารหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา และให้ประธานกรรมการลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปีที่ รับทราบไว้เป็นหลักฐาน

3) สิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาและพยาน¹¹³

¹¹²กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 5

¹¹³กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 หมวด 2

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดสิทธิต่าง ๆ ของผู้ถูกกล่าวหาและพยานไว้ ดังนี้

1. ในระหว่างการสอบสวน จะนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนไม่ได้ เว้นแต่กรณีถูกสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน¹¹⁴

2. ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการในเรื่องที่กล่าวหา
- (2) มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- (3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา
- (4) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่หมั้น คู่สมรสบุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดา ลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้นของผู้กล่าวหา
- (5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของผู้กล่าวหา
- (6) มีเหตุอื่นซึ่งน่าเชื่ออย่างยิ่งว่าจะทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมหรือไม่เป็นกลาง

การคัดค้านให้กระทำภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือนับแต่วันที่ทราบสาเหตุแห่งการคัดค้าน โดยทำเป็นหนังสือแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสือคัดค้านด้วยว่าจะทำให้การสอบสวนไม่ได้ความจริงและความยุติธรรมอย่างไรยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือส่งทางไปรษณีย์ตอบรับก็ได้ และให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนส่งสำเนาหนังสือคัดค้านและแจ้งวันที่ได้รับหนังสือคัดค้านให้ประธานกรรมการทราบและรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกคัดค้านทราบ ในการนี้ ให้หยุดการสอบสวนไว้ก่อน

โดยการได้รับคำกล่าวหา ในฐานะผู้ถูกกล่าวหา นั้น ยังคงมิได้ปรากฏว่าผู้นั้นตกเป็นผู้กระทำความผิดในทันที เพราะกฎ ข้อกำหนดเหล่านี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา มีอำนาจในการคัดค้านเพื่อแสดงถึงความบริสุทธิ์และการกล่าวแก้ข้อกล่าวหา นั้นได้ แต่ทั้งนี้จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาและเงื่อนไข หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ด้วย

ในการพิจารณาเรื่องการคัดค้าน ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม และให้สั่งการภายในสิบห้าวันทำการ นับแต่

¹¹⁴กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 7

วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน พร้อมทั้งแสดงเหตุผลในการพิจารณาสั่งการด้วย เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินิจฉัยสั่งการอย่างใดแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและส่งเรื่องให้ประธานกรรมการรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน

ในกรณีที่เห็นว่าการคัดค้านมีเหตุผลรับฟังได้ ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน และสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนขึ้นใหม่แทน แต่ถ้าเห็นว่าการคัดค้านไม่มีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ ให้สั่งยกการคัดค้านนั้น การสั่งยกการคัดค้านให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่พิจารณาสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในสิบห้าวันทำการ ให้ถือว่ากรรมการสอบสวนไม่พิจารณาสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในสิบห้าวันทำการให้ถือว่ากรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน และให้ประธานกรรมการรายงานไปยังผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการต่อไป

การพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวนไม่กระทบถึงการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว¹¹⁵

โดยผู้ถูกกล่าวหายังมีสิทธิคัดค้านกรรมการผู้มีอำนาจในการพิจารณาความผิดของผู้ถูกกล่าวหาได้ด้วย เป็นการเปิดโอกาสและสร้างความยุติธรรมตั้งแต่ในชั้นแรกให้เกิดขึ้นแก่กระบวนการในการใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดนั้น ๆ

3. ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดตามเหตุการณ์คัดค้านกรรมการสอบสวนข้างต้น

การคัดค้านให้กระทำได้ภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ในการพิจารณาเรื่องการคัดค้าน ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม และให้สั่งการภายในสิบห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน พร้อมทั้งแสดงเหตุผลในการพิจารณาสั่งการด้วย เมื่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินิจฉัยสั่งการใดแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและส่งเรื่องให้ประธานกรรมการรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน

¹¹⁵กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 8

ในกรณีที่เห็นว่าการคัดค้านมีเหตุผลรับฟังได้ ให้สั่งให้ผู้ยื่นพ้นจากการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบสวน รวมทั้งการพิจารณาสั่งการตามผลการสอบสวนที่เสร็จสิ้นแล้ว และให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาหรือสั่งการแทน ถ้าเห็นว่าการคัดค้านไม่มีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ ให้สั่งยกการคัดค้านนั้น ทั้งนี้ การสั่งยกการคัดค้านให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ผู้พิจารณาการคัดค้านไม่พิจารณาสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในสิบห้าวันทำการ ให้ถือว่าผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบสวน รวมทั้งการพิจารณาสั่งการตามผลการสอบสวนที่เสร็จสิ้นแล้ว และให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหนึ่งชั้นของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาหรือสั่งการแทน การพ้นจากการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบสวนหรือสั่งการตามผลการสอบสวนที่เสร็จสิ้นแล้วตามวรรคสี่และวรรคห้า ไม่กระทบถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว¹¹⁶

4. ในการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนต้องให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เว้นแต่จะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎ ก.ค.ศ. นี้ กำหนดต้องล่าช้าออกไป หรือปรากฏโดยสภาพเห็นได้ชัดว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ รวมทั้งมีสิทธิขอตรวจเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้

การอ้างพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเองหรือจะอ้างพยานหลักฐานแล้วขอให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้¹¹⁷

5. ในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำพยานหรือที่ปรึกษาของตนเข้าร่วมฟังการสอบสวนก็ได้ แต่จะให้ถ้อยคำหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา หรือเสนอความเห็นใดแก่คณะกรรมการสอบสวนไม่ได้¹¹⁸

6. ในการสอบสวน ถ้ามีการอ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพยาน ให้ถือเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นที่จะต้องอำนวยความสะดวก ให้ความคุ้มครองพยานจากการถูกกลั่นแกล้งหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของพยานนั้นและประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเป็นนายแก้ต่างในกรณีที่ถูกฟ้องร้องในคดีแพ่งหรือคดีอาญา

¹¹⁶กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 9

¹¹⁷กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 10

¹¹⁸กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 11

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไปให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนในฐานะพยาน ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ในกรณีที่พยานมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน อำนวยความสะดวกและให้ความคุ้มครองแก่พยานผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเหมาะสมตามควรแก่กรณี¹¹⁹

7. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำรับสารภาพว่าได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่า การกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ดังกล่าวเป็นความผิดวินัยกรณีใด หากผู้ถูกกล่าวหายังคงยืนยันตามที่รับสารภาพ ให้บันทึกถ้อยคำรับสารภาพรวมทั้งเหตุผลในการรับสารภาพและสาเหตุแห่งการกระทำไว้ด้วย ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนต่อไปก็ได้ หรือถ้าเห็นเป็นการสมควรที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อันเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยละเอียด จะทำการสอบสวนต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหามิได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพหรือรับสารภาพบางส่วน ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาต่อไป¹²⁰

8. ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งได้ยื่นคำชี้แจงหรือให้ถ้อยคำแก้ข้อกล่าวหาไว้แล้ว มีสิทธิยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติม หรือขอให้ถ้อยคำหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการสอบสวนก่อนการสอบสวนแล้วเสร็จ หากคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่ามิมีเหตุผลอันสมควรก็ให้รับไว้พิจารณาต่อไป

เมื่อการสอบสวนแล้วเสร็จและยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาคนใหม่ของผู้ถูกกล่าวหาจะยื่นคำชี้แจงต่อบุคคลดังกล่าวก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้รับคำชี้แจงนั้นรวมไว้ในสำนวนการสอบสวนเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย¹²¹

จะเห็นว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยังไม่ใช่ว่าผู้กระทำผิดในทันทีที่ถูกกล่าวหา แต่ยังมีกระบวนการในการตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง และยังเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้กระทำความผิดมีสิทธิในการโต้แย้งคณะกรรมการผู้มีหน้าที่สอบสวนนั้นด้วยเพื่อให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุด แต่ทั้งนี้ก็ยังคงอยู่บนดุลพินิจของการพิจารณาการกำหนดโทษทางวินัยของคณะกรรมการผู้มีอำนาจหน้าที่

¹¹⁹กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 13

¹²⁰กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 23

¹²¹กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 26

เป็นหลัก ซึ่งอาจทำให้การพิจารณาไม่สามารถเป็นไปได้ทุกกรณีความผิด เนื่องจากความผิดแต่ละกรณีอาจมีข้อเท็จจริงและเงื่อนไขการทำความผิดที่แตกต่างกัน

1.4.2 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549¹²²

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 (4) และมาตรา 98 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ก.ค.ศ. โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีออกกฎ ก.ค.ศ. ไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 100 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือมาตรา 104 (1) โดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

(1) กระทำความผิดอาญาจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำผิดและ ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้น ได้ความประจักษ์ชัดแล้ว

(2) กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

ข้อ 2 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่าง ร้ายแรง ในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทาง วินัย ตามมาตรา 100 วรรคสี่ หรือมาตรา 104 (1) โดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

(1) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้ลงโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(2) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อัน แสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(3) กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อ ผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวน ตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับ สารภาพเป็นหนังสือ

1.4.3 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน พ.ศ. 2561¹²³

¹²²ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 119 ก 30 พฤศจิกายน 2549

สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้ตรากฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน พ.ศ. 2561 ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 (4) และมาตรา 100 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ก.ค.ศ. โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีออกกฎ ก.ค.ศ. ไว้

1) อำนาจในการสั่งลงโทษของผู้อำนวยการสถานศึกษา

ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง มีอำนาจสั่งลงโทษได้ ดังต่อไปนี้

(1) ภาคทัณฑ์

(2) ตัดเงินเดือน ได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละสอง หรือร้อยละสี่ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษเป็นเวลาหนึ่งเดือน สองเดือน หรือสามเดือน

2) อำนาจในการสั่งลงโทษของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง มีอำนาจสั่งลงโทษ ดังต่อไปนี้

(1) ภาคทัณฑ์

(2) ตัดเงินเดือน ได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละสองหรือร้อยละสี่ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษเป็นเวลาหนึ่งเดือน สองเดือน หรือสามเดือน

(3) ลดเงินเดือน ได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละสองหรือร้อยละสี่ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษ

3) อำนาจในการสั่งลงโทษของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และอื่นๆมีอำนาจสั่งลงโทษ ดังต่อไปนี้

(1) ภาคทัณฑ์

(2) ตัดเงินเดือน ได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละสองหรือร้อยละสี่ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษเป็นเวลาหนึ่งเดือน สองเดือน หรือสามเดือน

(3) ลดเงินเดือน ได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละสองหรือร้อยละสี่ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษ

4) ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง มีอำนาจสั่งลงโทษ ดังต่อไปนี้

(1) ภาคทัณฑ์

(2) ตัดเงินเดือน ได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละสองหรือร้อยละสี่ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษเป็นเวลาหนึ่งเดือน สองเดือน หรือสามเดือน

(3) ลดเงินเดือน ได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละสองหรือร้อยละสี่ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษ

เป็นการกำหนดระดับ ชั้นของการกำหนดโทษทางวินัยที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดจะต้องรับโทษตามลำดับความรุนแรง ซึ่งพิจารณาจากการกระทำความผิดว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง

1.5 ระเบียบ ก.ค.ศ. ที่เกี่ยวข้อง

1.5.1 ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2551¹²⁴

การรายงานดำเนินการวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ตั้งยุติเรื่อง งดโทษ หรือลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดแล้ว ให้รายงานไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงาน และพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่ หรือได้ดำเนินการผิควินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดแล้ว ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาเมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ได้รับแล้วมีมติประการใด ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น และให้รายงานไปยังเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับมติ ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้การดำเนินการทางวินัยเป็นอันถึงที่สุด แต่หากมีความขัดแย้ง โดยเห็นว่าการดำเนินการไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือการลงโทษไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีหรือแนวทางที่ ก.ค.ศ. กำหนด ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา

ในการรายงานการดำเนินการทางวินัยร้ายแรง กรณีที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาผู้ใด แต่คณะกรรมการสอบสวนและผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงได้ยุติเรื่องงดโทษ หรือลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้น

¹²⁴ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2551.

เงินเดือนผู้ใดแล้ว ให้รายงานไปยังผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา และเมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ หรือได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดแล้วให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ค.ศ. พิจารณาตามลำดับ

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนและผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เห็นว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรง ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาเมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติตามนั้น และให้รายงานให้ ก.ค.ศ. พิจารณา

1.5.2 ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548¹²⁵

การสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน ห้ามมิให้สั่งลงโทษย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง เว้นแต่มีการสั่งพักราชการ หรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน ก็ให้สั่งลงโทษย้อนหลังได้ ในส่วนการสั่งลงโทษ ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.5.3 ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548¹²⁶

การสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ห้ามมิให้สั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง เว้นแต่

(1) ในกรณีที่ให้มีคำสั่งพักราชการ หรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้สั่งลงโทษตั้งแต่วันพักราชการ หรือวันให้ออกจากราชการไว้ก่อน

(2) ในกรณีที่กระทำผิดวินัยในเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลา

เกินกว่าสิบห้าวัน และไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีก ให้สั่งลงโทษตั้งแต่วันละทิ้งหน้าที่ราชการ

(3) ในกรณีที่กระทำผิดอาญา จนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก หรือโทษที่

¹²⁵ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548.

¹²⁶ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548.

หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยปกติให้ส่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตั้งแต่วันต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด หรือวันต้องคำพิพากษาถึงที่สุด หรือวันถูกคุมขังติดต่อกันจนถึงวันต้องคำพิพากษาถึงที่สุด แล้วแต่กรณี

คำสั่งที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำความผิดนั้น มีลำดับขั้นของความรุนแรงแตกต่างกันไป ซึ่งเกิดจากการใช้ดุลพินิจวินิจฉัย โดยมีระดับการลงโทษตามความผิดวินัยที่ร้ายแรงหรือความผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรง ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการครู จะต้องยึดถือปฏิบัติการกำหนดโทษให้อยู่ในขั้นของการกำหนดโทษทางวินัยตามระเบียบ ก.ค.ศ.ดังกล่าวมานี้

2. กฎหมายต่างประเทศ

ในการศึกษากฎหมายหลักการและแนวคิดในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครูในต่างประเทศนั้น ผู้ศึกษามุ่งศึกษาในประเทศ ที่ลักษณะแตกต่างกันทั้งในส่วนที่ตั้งและคุณภาพการศึกษา โดยแยกเป็นกลุ่มประเทศที่มีคุณภาพการศึกษาอยู่ในระดับชั้นนำของโลก และเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา และมีคุณภาพการศึกษาใกล้เคียงกับประเทศไทย เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบหลักการและแนวคิดทางด้านกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครู โดยเฉพาะในส่วนของการใช้ดุลพินิจในการลงโทษวินัยข้าราชการครู นอกจากนี้ยังสามารถศึกษาข้อดีข้อด้อยในการกำกับดูแลข้าราชการครู ให้เป็นผู้ที่มีระเบียบวินัยมีความประพฤติเรียบร้อย สามารถธำรงรักษาวินัย เกียรติภูมิความเป็นข้าราชการและสามารถนำมาเป็นแบบอย่างในการเป็นข้าราชการครูที่ดีและข้าราชการส่วนอื่นๆ ด้วย

2.1 สาธารณรัฐสิงคโปร์¹²⁷

สาธารณรัฐสิงคโปร์ถือว่าเป็นประเทศที่มีการศึกษาที่ดีอยู่ในลำดับต้นๆ ของการจัดการศึกษาในระดับโลก ไม่ว่าจะเป็นผลคะแนนการสอบ PISA การจัดลำดับการศึกษาภาคบังคับ การศึกษาทางเลือก และการจัดลำดับมหาวิทยาลัยที่ดีสุดของโลก จะมีรายชื่อสาธารณรัฐสิงคโปร์ปรากฏอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญของการศึกษา การพัฒนาศักยภาพของประชากรผ่านระบบการศึกษา โดยให้ความสำคัญกับอาชีพครู ที่ต้องคัดเลือก คนเก่ง คนดี คนมี

¹²⁷องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (ยูเนสโก). กฎหมายการศึกษาและการดำเนินการทางวินัยในประเทศสิงคโปร์, เอกสารเผยแพร่บทความวิชาการ, องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ กรุงเทพมหานคร 2558 หน้า 193-196

ความสามารถและศักยภาพสูงมาบรรจุเป็นข้าราชการครู ซึ่งจะมีค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ดีมาก เป็นลำดับขั้นๆที่คนสิงคโปร์มีความประสงค์จะประกอบอาชีพ ซึ่งสามารถเทียบเท่าอาชีพ หมอ วิศวกร ตุลาการ ศาล เป็นต้น ซึ่งคนจะประกอบวิชาชีพครูจะต้องผ่านกระบวนการฝึกฝน มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และมีการควบคุม กำกับดูแลวิชาชีพครูอย่างเข้มงวด ดังนั้นการดำเนินการทางวินัย กรณีมีข้าราชการครูทำผิดวินัย จะมีมาตรการที่เข้มงวดมาก โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครู เพราะประเทศสิงคโปร์มีหลักการ แนวทางการในการกำกับดูแลส่งเสริม สนับสนุน ดูแลพัฒนาวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูงหลักกฎหมายและแนวคิดในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครูเนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับการศึกษาและการปลูกจิตสำนึกของประชาชนมีการพัฒนาระบบการศึกษาที่เป็นเลิศและมีการให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เพื่อสร้างจิตสำนึกด้านจริยธรรมและร่วมกันต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้สาธารณรัฐ สิงคโปร์ยังจัดทำประมวลจริยธรรมและวินัยหลายฉบับเพื่อใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองคือคู่มือการปฏิบัติงานภาครัฐ (The Government Instructional Manual) คำสั่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (The Police General Orders) ประมวลจริยธรรมสำหรับรัฐมนตรี (The Police General Orders) ประมวลจริยธรรมสำหรับรัฐมนตรี (The Code of Conduct for Ministers) และข้อพึงปฏิบัติของสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ (Guidelines on Members of Parliament's Involvement in Business)¹²⁸ที่หน่วยงานราชการทุกแห่งต้องถือปฏิบัติร่วมกัน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดตามประมวลจริยธรรมและข้อพึงปฏิบัติเหล่านี้จะต้องถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งมีตั้งแต่ตักเตือนจนถึงให้ออกจากราชการและข้อมูลในการพิจารณาลงโทษทางวินัยดังกล่าวอาจถูกนำไปใช้เพื่อสืบสวนสอบสวนต่อไปในการดำเนินคดีทางอาญาด้วย ซึ่งวินัยเป็นกฎเกณฑ์หรือนโยบายหนึ่งของรัฐบาลสิงคโปร์ ถือว่าเป็นพื้นฐานสำหรับทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานนั้นทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ปฏิบัติตามมาตรฐาน และมีพฤติกรรมที่พึงปรารถนาที่ทางราชการได้กำหนดไว้ วินัยอาจจำแนกเป็นสองรูปแบบรูปแบบแรกเป็นรูปแบบของ พฤติกรรมที่ข้าราชการจำเป็นจะต้องประพฤติปฏิบัติส่วนรูปแบบที่สองเป็นข้อห้าม ซึ่งมักจะเรียกว่าการละเมิดหรือต้นเหตุที่ต้องมีการใช้มาตรการทางวินัยกับข้าราชการวินัยของข้าราชการสิงคโปร์ได้กำหนดรูปแบบการฝ่าฝืนที่เป็นเหตุให้ต้องมีการใช้มาตรการทางวินัยได้แก่ การพุดจาให้ร้ายรัฐบาลสิงคโปร์ พุดจาหยาบคายต่อสาธารณชน ไม่ตรงต่อเวลาขาดงาน โดยไม่มีใบลาหรือเหตุผลอันควร หลับในขณะปฏิบัติงาน ไม่เชื่อฟังผู้บังคับบัญชาอยู่ใต้อิทธิพลของยาเสพติด

¹²⁸ธานี กรัยวิเชียร. บทความทางวิชาการ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ.

ติดหรือแอลกอฮอล์ในขณะที่ปฏิบัติงาน ละเลยต่อหน้าที่ที่ประมาทเลินเล่อทำให้เกิดผลเสียหายต่อการปฏิบัติงานทำลายทรัพย์สินของรัฐบาลอย่างจงใจ หรือแต่งกายไม่เหมาะสมก็ถือเป็นการกระทำผิดวินัยและจะต้องได้รับโทษทางวินัยและอาญาด้วยเช่นกันดังนั้นในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการทุกประเภทจึงมีแนวทางเดียวกันดังนี้

1) ให้ถือว่าวินัยเป็นกฎเกณฑ์หรือนโยบายหนึ่งที่เป็นพื้นฐานสำหรับทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าข้าราชการผู้ปฏิบัติงานนั้น ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ปฏิบัติตามมาตรฐาน และมีพฤติกรรมที่พึงปรารถนาที่ทางราชการได้กำหนดไว้ วินัยอาจจำแนกเป็นสองรูปแบบ รูปแบบแรกเป็นรูปแบบของ พฤติกรรมที่ข้าราชการจำเป็นจะต้องประพฤติปฏิบัติ ส่วนรูปแบบที่สองเป็นข้อห้าม ซึ่งมักจะเรียกว่า การละเมิดหรือต้นเหตุที่ต้องมีการใช้มาตรการทางวินัยกับข้าราชการ

2) วินัยของข้าราชการสิงคโปร์ได้กำหนดรูปแบบการฝ่าฝืนที่เป็นเหตุให้ต้องมีการใช้มาตรการทางวินัย ได้แก่ การพุดจาให้ร้ายรัฐบาลสิงคโปร์ พุดจาหยาบคายต่อสาธารณชน ไม่ตรงต่อเวลา ขาดงาน โดยไม่มีใบลาหรือเหตุผลอันควร กลับในขณะที่ปฏิบัติงาน ไม่เชื่อฟังผู้บังคับบัญชา อยู่ใต้อิทธิพลของยาเสพติด ละเลยต่อหน้าที่ ประมาทเลินเล่อทำให้เกิดผลเสียหายต่อการปฏิบัติงานทำลายทรัพย์สินของรัฐบาลอย่างจงใจ หรือแต่งกายไม่เหมาะสม เป็นการกระทำผิดวินัยและจะต้องได้รับโทษด้วยเช่นกัน

3) กระบวนการวินัยและการอุทธรณ์สำหรับข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยเมื่อไรก็ตามที่ข้าราชการต้องเผชิญกับมาตรการทางวินัย สามารถจะอุทธรณ์ได้ภายใน 7 วัน โดยอำนาจอุทธรณ์จะปรากฏในรูปแบบของกรรมการหรือคณะกรรมการ ซึ่งสมาชิกเป็นข้าราชการระดับสูงกว่าตัวราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหา โดยกรรมการชุดนั้นจะต้องไม่มีผู้ใดที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหาร และมีหน้าที่บังคับบัญชาโดยตรงต่อผู้ที่ถูกกล่าวหาในกระบวนการทางวินัยและการอุทธรณ์ของสิงคโปร์นั้น หน่วยงาน กองบริการสาธารณะ (Public Service Commission: PSC) มีบทบาทสำคัญในการปรับการตัดสินใจเกี่ยวกับกระบวนการวินัยก่อนที่ปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) จะบอกกล่าวแก่ผู้ที่ถูกกล่าวหา และเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจของกองบริการสาธารณะ (PSC) หลังจากได้พิจารณาผลที่คณะกรรมการได้ส่งมานั้นถือเป็นข้อยุติ

4) การลงโทษเมื่อการกล่าวหาได้รับการพิสูจน์แล้วว่าเป็นความจริง และหากเป็นกรณีที่ไม่ใช่เรื่องร้ายแรง การลงโทษอาจจะเป็นแค่การตักเตือนด้วยวาจาเท่านั้น หรือเป็นการปรับ หรือหยุดการจ่ายเงินสะสม แต่หากเป็นความผิดในกรณีร้ายแรง เช่น ประพฤติผิดอย่างร้ายแรง หรือละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ อาจจะถูกลดตำแหน่งลงหรือถูกไล่ออกจากงาน

5) การพ้นจากหน้าที่ราชการนอกเหนือการลาออกจากงานโดยสมัครใจแล้ว
ข้าราชการของสิงคโปร์อาจจะพ้นจากหน้าที่ราชการได้ด้วยเหตุผลสำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

5.1 เลิกจ้างเนื่องจากการทดลองปฏิบัติราชการแล้วไม่ผ่านการทดสอบ

5.2 เลิกจ้างเนื่องด้วยเหตุผลทางการแพทย์ และ

5.3 เลิกจ้างเนื่องจากหมดสิ้นสภาพความเป็นพลเมืองของประเทศสิงคโปร์

กล่าวโดยสรุปสำหรับการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครู
ในสาธารณรัฐสิงคโปร์เนื่องจากอาชีพข้าราชการครู เป็นวิชาชีพชั้นสูง ได้รับการยอมรับนับถืออย่าง
มาก เป็นอาชีพระดับต้นๆที่ทุกคนใฝ่ฝัน ดังนั้น การคัดคนเข้าสู่วิชาชีพครู จึงมีกระบวนการคัดเลือก
ที่เข้มข้นทั้งในองค์ความรู้ ทักษะคติในความเป็นครูที่ดี ดังนั้น เมื่อข้าราชการครูกระทำความผิดทาง
วินัยเกิดขึ้น จึงมีมาตรการลงโทษที่เหมาะสมกับวิชาชีพที่ได้รับการยกย่องและเป็นวิชาชีพที่สำคัญ
เช่น ไล่ออกจากการปฏิบัติหน้าที่ทันที และไม่สามารถมาประกอบอาชีพครูได้อีก

2.2 สหรัฐอเมริกา¹²⁹

สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ปกครองในระบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วยมลรัฐ
ต่างๆจำนวน 50 มลรัฐ ซึ่งแต่ละมลรัฐมีกฎหมายและการปกครองเป็นของตนเอง นอกจากนี้ยังมี
หน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกเป็นจำนวนมาก ระบบการบริหารงานและบริหารงานบุคคลภาครัฐ
จึงแตกต่างกันออกไปในแต่ละมลรัฐ หรือแต่ละหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น ซึ่งหลักการและ
แนวคิดในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครูจึงแตกต่างกันออกไปในแต่ละมลรัฐ
หรือแต่ละหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น สหรัฐอเมริกาไม่มีศาลปกครองแยกต่างหากจากศาล
ยุติธรรม แต่สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้การคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนจากการกระทำ
ของฝ่ายปกครองอย่างสูงสุด ทั้งนี้เพราะเป็นประเทศที่เกิดทุนและบุชาติสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล
เหนือสิ่งอื่นใดสหรัฐอเมริกา มีระบบตรวจสอบคุณภาพการศึกษาของท้องถิ่น และสถานศึกษาที่เอา
จริงเอาจังและสามารถใช้นโยบายการจัดสรรงบประมาณ และความช่วยเหลือด้านต่างๆ ผลักดันให้
ท้องถิ่นและสถานศึกษาที่ทำงานได้ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานต้องปรับปรุงตัวเองในทางใดทางหนึ่ง
รวมทั้งมีมาตรการถึงขั้นย้ายครูใหญ่ ย้ายครูส่วนใหญ่ ปิดโรงเรียน ได้ด้วยดังนั้นการควบคุมการ
กระทำของฝ่ายปกครอง โดยกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีกำเนิดมาจากการที่
ศาลยุติธรรม สหรัฐอเมริกาใช้อำนาจควบคุมการกระทำในทางปกครองของฝ่ายปกครองสหรัฐอเมริกา
สำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ สหรัฐอเมริกาจะดำเนินการตามกระบวนการอันยุติธรรม

¹²⁹ ธีมานิติ จงไกรจักร. การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูในสหรัฐอเมริกา, บทความวิชาการ
2559 กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร 2559 หน้า 84-86

แห่งกฎหมาย (due process of law) และกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) แล้ว กรณีจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย ที่มีชื่อว่า Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) ด้วยกฎหมายนี้ เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ขององค์กรกลางด้านการบริหารบุคคลภาครัฐ ระบบวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์และการฟ้องคดีต่อศาลในสหรัฐอเมริกาไว้โดยเฉพาะ¹³⁰ ซึ่งแนวทางการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูในสหรัฐอเมริกา มีหลักการและแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญอยู่สองประการคือ หลักการรับฟังและหลักความไม่มีส่วนได้เสียในคดีวินัย ซึ่งทั้งสองหลักเป็นที่สะท้อนถึงกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (due process of law) โดยมีขั้นตอนและรายละเอียดพอสมควร จึงมีแนวทางการในการส่งเสริม สนับสนุน คู่มือวิชาชีพครูพอสังเขปคือ

หลักกฎหมายและแนวคิดในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครูในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครูมีแนวทางการดำเนินการ¹³¹พอสังเขปคือ

1) กระบวนการดำเนินการทางวินัยของสหรัฐอเมริกานี้ จะเริ่มต้นจากการที่องค์กรต้นสังกัด มีหมายแจ้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาถึงการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งดังกล่าวต้องระบุข้อกล่าวหา เหตุผลและรายละเอียดแห่งข้อกล่าวหาอย่างน้อยสามสิบวันก่อนการดำเนินคดี จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนว่าต่างคดีและให้คำแนะนำ ซึ่งรัฐไม่จำเป็นต้องตั้งทนายความว่าต่างคดีให้แก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา แม้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะไม่สามารถจ้างทนายได้ก็ตาม ทั้งนี้เนื่องมาจากข้าราชการจะมีสหภาพข้าราชการคอยให้ความช่วยเหลือด้านนี้อยู่แล้ว

2) หลังจากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับหมายแจ้งนั้นแล้ว ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งในการพิจารณาชั้นองค์กรต้นสังกัด จะไม่มีการสอบสวนแบบนั่งพิจารณาคดีแต่อย่างใด โดยตัวอย่างที่สะท้อนถึงการตัดสินใจโดยยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังและได้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

3) เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ได้ทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานแล้ว ผู้ที่จะมีอำนาจวินิจฉัยในความผิดของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั้น คือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรต้นสังกัดอีก และเพื่อมิให้ผู้ถูกกล่าวหากับผู้วินิจฉัยอยู่ในบุคคลเดียวกัน อนึ่งสำหรับคำ

¹³⁰อรณิช สุขบาล. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำทุจริตในภาครัฐตามมติที่มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 64

¹³¹อรณิช สุขบาล. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำทุจริตในภาครัฐตามมติที่มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 65

วินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อประโยชน์ในการป้องกันความลับของรัฐบาล และเพื่อปกป้องสิทธิส่วนตัวของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งหากผู้ใดไม่พอใจในคำวินิจฉัยดังกล่าว กรณีสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ในกระบวนการต่อไป

กล่าวโดยสรุปสำหรับการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครู สหรัฐอเมริกา จึงใช้หลักการเดียวกันกับการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง เพราะสหรัฐอเมริกา มีการกระจายอำนาจไปที่สถาบันการศึกษาหรือคณะกรรมการสถาบันการศึกษา ซึ่งมีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่อยู่ในชุมชนมาช่วยกำกับดูแล คณะกรรมการเป็นผู้คัดสรรเลือกจ้างและกำกับดูแลครูใหญ่ ทำให้ครูใหญ่ต้องแข่งขันกันทำงาน ดังนั้นเมื่อมีความผิดทางวินัยเกิดขึ้น สหรัฐอเมริกาจึงใช้ดุลพินิจลงโทษอย่างเด็ดขาดในลักษณะไล่่อจากการปฏิบัติหน้าที่ทันที

2.3 ฟินแลนด์¹³²

ฟินแลนด์ มีระบบการศึกษาที่สามารถเป็นแบบอย่างแก่หลายประเทศทั่วโลก เนื่องจากฟินแลนด์จะเน้นเรื่องการช่วยให้เด็กเรียนล้าหลังเรียนตามเพื่อน ได้มาก มีการฝึกอบรมครูพิเศษเพื่อช่วยนักเรียนที่เรียนล้าหลัง มีการสอนเสริมพิเศษ มีการระดมทีมช่วยแก้ปัญหาเด็กที่เรียนอ่อนเรียนช้า เพื่อให้เด็กนักเรียนทุกคนได้เรียน ไม่ต่างกันจนเกินไป ที่อังกฤษก็มีโครงการคัดเลือกและส่งครูรุ่นใหม่ไฟแรงที่ได้รับการเตรียมตัวที่ดีมีความพร้อมสูงไปช่วยพัฒนาโรงเรียนที่มีปัญหาอย่างได้ผล ฟินแลนด์ กำหนดคุณสมบัติครูที่สอนชั้นมัธยมศึกษาสูงกว่าและให้เงินเดือนสูงกว่าครูที่สอนชั้นประถมศึกษาครูทุกคนจะได้เงินเดือนเพิ่มตามผลงาน ฟินแลนด์ เป็นประเทศที่สามารถจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างค่อนข้างเสมอภาคทั่วทั้งประเทศการจัดการศึกษาที่ดีมีส่วนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี เรียกว่าเป็นการพัฒนาที่มีทั้งประสิทธิภาพ ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความยั่งยืน เด็กในระดับมัธยมศึกษาของฟินแลนด์ไม่เพียงเรียนเก่งที่สุดและใกล้เคียงกันทั้งประเทศในการทดสอบระหว่างประเทศ PISA ของ OECD เท่านั้น พวกเขายังเครียดน้อยกว่า มีวินัยและรักนับถือครูมากกว่านักเรียนประเทศอื่นๆ ด้วย ฟินแลนด์มีแนวคิดที่ก้าวหน้ามากในเรื่องการประเมินผลการศึกษา ในการศึกษาระดับพื้นฐานใช้การประเมินผลแบบดูพัฒนาการของเด็กแต่ละคน ไม่มีการสอบมาตรฐานแบบแข่งขันกันทั้งห้องหรือระดับชั้น ยกเว้นตอนมัธยมศึกษาตอนปลายเพื่อใช้เป็นใบเบิกทางไปสมัครเข้ามหาวิทยาลัยหรือออกไปทำงาน แต่ครูต้องมีความรู้เป็นผู้ประเมินที่ดีและเอาใจใส่ติดตามประเมินผลเด็กอย่างเอา

¹³²บุญคุ้ม จิตรจักร. การดำเนินการทางวินัย ข้าราชการครูในประเทศฟินแลนด์. บทความวิชาการ 2550 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ 2550 หน้า 68-75

จริง ดังนั้นวิชาชีพครูจึงมีความสำคัญอย่างมาก ฟินแลนด์จึงกำหนดแนวทาง หลักการ หลักกฎหมาย ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูดังนี้

หลักกฎหมายและแนวคิดในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครู ในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครูวางหลักไว้พอสังเขปคือ

ในการดำเนินการทางวินัยสำหรับครูนั้น เนื่องจากการสรรหาคนที่จะมาประกอบ วิชาชีพครู จะต้องมีการคัดเลือกคนเก่ง คนดี มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเป็นวิชาชีพที่มี ค่าตอบแทนสูงซึ่งในระยะเวลาที่ผ่านมาวิชาชีพครูเป็นที่ยอมรับ ศรัทธาของประชาชนในการที่จะ สอนทั้งเนื้อหาวิชาการและทักษะชีวิตที่ดีงามแก่นักเรียน ดังนั้นหากมีครูที่กระทำผิดวินัยหรือ จรรยาบรรณวิชาชีพ จะถูกดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายและระเบียบอย่างเคร่งครัด โดยนำหลัก กฎหมายที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินมาเป็นองค์ประกอบการดำเนินการทางวินัยด้วย และดำเนินการโดยเคร่งครัดตามความคาดหวังของประชาชน จึงมักจะพบว่าครูในฟินแลนด์ไม่ค่อย มีข้อมูลในการทำผิดวินัย แต่หากมีการกระทำผิดทางวินัยจะดำเนินการดังนี้

1) ในกรณีที่เป็นการกระทำผิดในจรรยาบรรณวิชาชีพครู จะถูกพักไปประกอบ วิชาชีพ ให้ครูที่กระทำผิดวินัยหยุดปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานที่เป็นต้นสังกัดของครู ซึ่งอาจหมายถึง ท้องถิ่น หรือจังหวัด จะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเป็นองค์ คณะที่มีบุคคลจากหลายหน่วยงานและมีหมายแจ้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาถึงการดำเนินการทางวินัย โดยคณะกรรมการจะมีหมายแจ้งดังกล่าวต้องระบุข้อกล่าวหา เหตุผลและรายละเอียดแห่งข้อ กล่าวหาอย่างละเอียดเพื่อให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาหรือกระทำผิดทางวินัยหรือตามมาตรฐาน จรรยาบรรณวิชาชีพชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งครูมีสิทธิที่จะตั้งทนายความว่าต่างคดีให้แก่ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้

2) คณะกรรมการจะดำเนินการพิจารณาข้อชี้แจงของข้าราชการครูหลังจากข้าราชการ ผู้ถูกกล่าวหาได้ส่งเอกสารชี้แจงเรียบร้อยแล้ว ซึ่งในขณะที่คณะกรรมการดำเนินการสอบสวน ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

3) คณะกรรมการจะส่งผลสรุปในการสอบสวน ไปยังผู้มีอำนาจวินิจฉัยในความผิด ของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั้น เพื่อพิจารณาและวินิจฉัยในการยกเลิกโทษทางวินัยนั้น หรือกำหนด โทษทางวินัยสำหรับครู โดยแจ้งเป็นหนังสือไปยังครูผู้กระทำผิดทางวินัยนั้น หากมีความผิดที่ เกี่ยวกับคดีอาญา คดีอาเสพติดหรือการทุจริตจะส่งฟ้องไปยังศาลที่เกี่ยวข้องต่อไป

4) ข้าราชการครูผู้ถูกลงโทษทางวินัย หากเป็นโทษที่เกี่ยวกับคดีอาญา ยาเสพติด หรือการทุจริตผู้ จะไม่สามารถอุทธรณ์ผลของการลงโทษได้ และจะถูกเพิกถอนไปประกอบวิชาชีพ และไม่สามารถประกอบวิชาชีพครูได้อีก

กล่าวโดยสรุปสำหรับการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครูในฟินแลนด์ เนื่องจากอาชีพข้าราชการครู เป็นวิชาชีพชั้นสูง ได้รับการยอมรับนับถืออย่างมาก เป็นอาชีพระดับต้นๆที่ทุกคนใฝ่ฝัน ดังนั้น การคัดคนเข้าสู่วิชาชีพครู จึงมีกระบวนการคัดเลือกที่เข้มข้นทั้งในองค์ความรู้ ทักษะคิดในความเป็นครูที่ดี ดังนั้น เมื่อข้าราชการครูกระทำความผิดทางวินัยเกิดขึ้น จึงมีมาตรการลงโทษที่เหมาะสมเช่น ไล่ออกจากการปฏิบัติหน้าที่ทันที ดำเนินการความผิดในทางแพ่ง และอาญาประกอบด้วยและไม่สามารถมาประกอบอาชีพครูได้อีก

2.4 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีระบบบริหารราชการและระบบการศึกษาที่แตกต่างจากประเทศไทย และประเทศตะวันตกอื่นๆ เนื่องจากชาวฝรั่งเศสให้ความสำคัญต่อคติประจำชาติที่ว่า “เสรีภาพ ความเสมอภาค ภราดรภาพ” ดังนั้นสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับโรงเรียนมาโดยตลอดและมอบหมายให้โรงเรียนในอันที่จะสร้างและรักษาไว้ซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ ดังนั้นครูจึงมีความสำคัญในการสนองนโยบายนั้น ครูจึงได้รับการยอมรับจากชาวฝรั่งเศส ทำให้สังคมคาดหวังในความรู้ ความสามารถของครู รวมถึงความประพฤติตามมาตรฐานข้าราชการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสด้วย ซึ่งมีแนวปฏิบัติเหมือนกัน ดังนั้นจึงมีหลักการ หลักกฎหมาย แนวทางการในการกำกับดูแลความประพฤติของข้าราชการการส่งเสริมสนับสนุนโดยมีหลักกฎหมายและแนวคิดในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครูในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครูสำหรับการดำเนินการทางวินัยของบุคลากรทางราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีแนวปฏิบัติที่เหมือนกับสาขาวิชาชีพต่างๆ เพียงแต่ในมาตรการ การลงโทษนั้นจะมีระดับโทษที่อาจแตกต่างกันไปตามสาขาอาชีพที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งจากการศึกษา มีรายละเอียดในการดำเนินการดังนี้¹³³

1) การดำเนินการวินัยข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป ผู้ศึกษาได้จำแนกหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมตรวจสอบข้อพิพาทตั้งแต่ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยภายในองค์กรฝ่ายปกครองการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งและการนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาล ตลอดจนตัวอย่างของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ศาลได้ทำการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยการศึกษาในแต่ละขั้นตอนประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹³³ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์. การดำเนินการทางวินัย ข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส. บทความวิชาการ 2558 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 2558 หน้า 3-12

2) ข้อความคิดว่าด้วยความเป็นข้าราชการและโทษทางวินัย¹³⁴

การที่จะทำความเข้าใจในการพิจารณาถึงองค์กรและผู้อำนวยการวินัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องทราบข้อความคิด เบื้องต้นถึงบุคลากรภาครัฐประเภทต่างๆที่มีอยู่ก่อน ซึ่งปกติแล้วบุคลากรภาครัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอยู่ด้วยกันหลายประเภท เช่น ข้าราชการ ลูกจ้างขององค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแรงงาน พนักงานองค์กรฝ่ายปกครอง ที่เป็นไปในรูปสัญญาจ้างแรงงาน พนักงานองค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นไปในรูปสัญญาจ้างแรงงาน และผู้อยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสดังกล่าว ถือได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับการแบ่งประเภทบุคลากรภาครัฐในประเทศไทย โดยหากพิจารณาถึงเฉพาะบุคลากรภาครัฐ ในประเภทข้าราชการแล้วจะเห็นได้ว่าจากบรรดาคำพิพากษาทั้งของศาลปกครองสูงสุด และของศาลชั้นอุทธรณ์ที่ระหว่างศาลสามารถที่จะอธิบายถึงนิยามและคำจำกัดความของคำว่าราชการได้ว่า ข้าราชการคือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดเป็นการถาวรในหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของฝ่ายปกครองโดยความเป็นข้าราชการจะถูกสร้างขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสำหรับกรณีข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น สามารถจำแนกออกได้เป็นจำนวน 3 ประเภท¹³⁵ คือ ข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐ ไม่รวมถึงบรรดาแพทย์เนื่องจากถือว่าเป็นวิชาชีพอิสระ กล่าวคือข้าราชการประเภทแรกที่เป็นข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางนั้น ข้าราชการดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลที่ถูกแต่งตั้งโดยคำสั่งทางปกครองที่มีการปฏิบัติงานประจำเต็มเวลามีตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในระบบสายบังคับบัญชาและจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือองค์กรมหาชนแห่งชาติที่ประกอบกิจการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการและตำแหน่งสมุหบัญชียุทธศาสตร์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการ) ส่วนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐจะมีการกำหนดคุณลักษณะไว้คล้ายกันกับข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางคงจะมีแตกต่างกันบ้างบางประการตามลักษณะเฉพาะของการปฏิบัติงานในองค์กรต่างๆ แต่ละแห่งเท่านั้น

¹³⁴ ศรณรงค์ นิลสาริกา, ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, หน้า 99-100

¹³⁵ สำนักงาน ก.พ., ระบบราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส (1) . <https://www.ocsc.go.th/blog/2017/08/ระบบราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส-1.สืบค้นวันที่ 4 กันยายน 2564>

นอกจากข้าราชการทั่วไปดังกล่าวแล้ว ข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังหมายรวมถึงบรรดาข้าราชการประเภทพิเศษซึ่งหมายกำหนดสถานะเป็นการเฉพาะอาทิเช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการในรัฐสภา ตุลาการในศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และตุลาการศาลบัญชีภูมิภาค เป็นต้น ทั้งนี้ บรรดาบุคลากรที่เป็นข้าราชการพิเศษดังกล่าว หรือแม้แต่บุคลากรในองค์กรวิชาชีพ นั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐขึ้น กรณีจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจเนื่องจากเหตุที่ว่ากฎหมายนั้น ได้กำหนดรูปแบบและหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยตลอดจนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลไว้แตกต่างกับข้าราชการอื่น โดยทั่วไป

ในเบื้องต้น หากจะทำการพิจารณาถึงภาพของการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ก่อนอื่นต้องทำการพิจารณาถึงระดับของการลงโทษทางวินัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยทั่วไปก่อน ซึ่งการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นจะเป็นไปตามพื้นฐานของกฎหมายดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 พระราชบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม 1984 พระราชบัญญัติ ลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1986 ด้วยเหตุนี้จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงสามารถที่จะจำแนกโทษทางวินัยทั้งหมด 4 กลุ่มด้วยกัน คือ¹³⁶

โทษกลุ่มที่ 1 ได้แก่โทษตัดเงินเดือน และภาคทัณฑ์ โดยโทษประเภทนี้เป็นโทษที่เบาที่สุด ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษได้โดยไม่จำเป็นต้องปรึกษาหารือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

โทษกลุ่มที่ 2 การตัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือการเลื่อนระดับ โดยการลงโทษชนิดนี้สามารถเป็นได้ทั้งการลงโทษหลักหรืออาจเป็นการลงโทษร่วมกับการลงโทษในกลุ่มที่ 2 หรือกลุ่มที่ 3 ก็ได้

โทษกลุ่มที่ 3 โทษกลุ่มที่ 3 การลดตำแหน่งและการให้ออกจากราชการชั่วคราว เป็นระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 2 ปี

โทษกลุ่มที่ 4 การให้ออกจากราชการและการไล่ออกจากราชการ

3) การดำเนินการทางวินัย

ขั้นตอนและรูปแบบการดำเนินการทางวินัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือได้ว่าเป็นต้นแบบสำคัญในการสร้างหลักประกันและความเป็นธรรมในสิทธิและเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กล่าวเช่นนี้เพราะขั้นตอนและรูปแบบการดำเนินการทางวินัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศสหลายประเทศ

¹³⁶ศรณรงค์ นิลสาริกา, ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, หน้า 101

ต่างมีกฎหมายที่รับรองให้กระบวนการพิจารณาสอบสวนทางวินัยมีหลักประกันที่มีความใกล้เคียงกับกระบวนการพิจารณาของศาล โดยเฉพาะหลักการให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อปกป้องตนเองจากข้อกล่าวหาต่างๆ และหลักการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะทำการลงโทษทางวินัยใดๆ ซึ่งหลักการที่สำคัญทั้งสองประการนี้ ประเทศไทยได้มีการนำมาประยุกต์และกำหนดเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ดี หากจะทำการพิจารณาถึงการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศสอาจจะทำความเข้าใจในเบื้องต้นก่อนว่า การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ ประเภทแรกเป็นการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการทั่วไป ที่เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งลงโทษอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว คำสั่งดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป ซึ่งจะได้ขอล่าวรายละเอียดไว้ในส่วนนี้ ส่วนประเภทที่สองเป็นการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการประเภทพิเศษ โดยองค์กรที่มีลักษณะเป็นศาลปกครองพิเศษ ซึ่งผู้ศึกษาค้นคว้าจะไม่ขอกล่าวรายละเอียดไว้ เพราะเป็นเรื่องการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองพิเศษ

สำหรับประเภทแรกที่เป็นดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการทั่วไป โดยองค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปนั้น การดำเนินการทางวินัยนั้นการดำเนินการทางวินัยจะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกา ลำดับที่ 84 – 961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยวิธีพิจารณาสอบสวนทางวินัยของข้าราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางและหนังสือเวียน ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1999 ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถจำแนกกระบวนการทางวินัยที่สำคัญต่อข้าราชการทั่วไปดังนี้ คือ¹³⁷

3.1 เมื่อเกิดกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดขึ้น องค์กรผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยจะทำรายงานเกี่ยวกับกรณีการลงโทษทางวินัยเสมอไปยังคณะกรรมการการสอบสวนทางวินัยโดยในรายงานดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วย บรรดาข้อเท็จจริงทั้งหมดเกี่ยวกับความผิดทางวินัยตามมาตรา 2 แห่งพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 กับความเห็นที่ข้อเท็จจริงนั้นเข้าลักษณะความผิดทางวินัยหรืออย่างไร พร้อมความรุนแรงของความผิดวินัยดังกล่าว

¹³⁷ศรณรงค์ นิลสาริกา, ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, หน้า 102

3.2 นอกจากที่องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องทำรายงานเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยไปยังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามข้อ 1 แง้องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยมีหน้าที่ที่จะต้องทำการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยหนังสือแจ้งจะต้องระบุถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการเรียกดูหรือตรวจสอบบรรดาเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัย และสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการมีทนายความหรือที่ปรึกษาช่วยเหลือตนในการดำเนินการทางวินัย ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยในหนังสือแจ้งดังกล่าวถือเป็นแบบพิธีอันเป็นสาระสำคัญยิ่ง ซึ่งหากไม่มีการปฏิบัติตามอาจเป็นเหตุให้ศาลปกครองทำการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ในที่สุด

3.3 เมื่อได้ทำการแจ้งสิทธิถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัยแล้วขั้นตอนต่อไปก่อนจะมีการนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนวินัยนั้น ผู้ถูกกล่าวหาพึงที่จะมีสิทธิได้รับการแจ้งวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยการแจ้งดังกล่าวต้องทำการแจ้งภายในสิบห้าวัน ก่อนวันนั่งพิจารณาเป็นอย่างน้อย ซึ่งระยะเวลาสิบห้าวันนั้น จะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ลงนามรับจดหมายแจ้งวันนั่งพิจารณา ซึ่งในประเด็นของการนับระยะเวลาสิบห้าวันนี้ ถือเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่เป็นสาระสำคัญของกระบวนการพิจารณาสอบสวนทางวินัยการไม่เคารพเงื่อนไขดังกล่าวจะนำไปสู่การที่ศาลปกครองสามารถพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นได้อันคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสามารถสั่งเลื่อนการนั่งพิจารณาครั้งแรกได้หากมีความจำเป็น โดยการแจ้งเพื่อวันนั่งพิจารณาใหม่จะต้องพึงเคารพเงื่อนไขเวลาสิบห้าวันด้วยเช่นเดียวกัน และสามารถเลื่อนการพิจารณาได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้นสำหรับในส่วนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจึงจะต้องได้รับแจ้งการนั่งพิจารณาเป็นระยะเวลาล่วงหน้าอย่างน้อยสิบห้าวัน โดยการส่งหนังสือนัดประชุมนี้จะต้องแนบรายงานเกี่ยวกับการสอบสวนวินัยเรื่องดังกล่าวพร้อมไปด้วย¹³⁸

4) ในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาในวันนั่งพิจารณา สามารถจำแนกขั้นตอนต่างๆ เริ่มจากการที่ประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยเสนอข้อเท็จจริงต่างๆ แห่งกรณีการสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการอาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบสำนวนและเลขานุการที่ประชุมได้ จากนั้นคณะกรรมการสอบสวนจะต้องมีการรับฟังถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาและรับฟังคำพยาน ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาและพยานสามารถยื่นคำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาได้ ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนจะต้องทำการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือทนายความเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วย ทั้งนี้หาก

¹³⁸ศรณรงค์ นิลสาริกา, ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, หน้า 103

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่แข็งสิทธิ์ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ จะเป็นผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้เพราะถือว่าคณะกรรมการสอบสวนไม่ทำการเคารพแบบพิธีอันเป็นสาระสำคัญซึ่งสิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือทนายความจะถูกบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 6 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950

นอกจากนี้ หากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเห็นว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่ไม่เพียงพอแก่การพิจารณาคณะกรรมการอาจสั่งให้องค์กรผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยดำเนินการไต่สวนหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ โดยพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนเพิ่มเติมนี้จะต้องถูกแจ้งให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อที่จะทราบรายละเอียดเพิ่มเติมต่อไป¹³⁹

5) ในส่วนของการจัดทำความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะทำการลงมติกำหนดว่าผู้ถูกกล่าวหาที่มีความผิดหรือไม่หากมีควรจะได้รับโทษในสถานใด โดยอาศัยการพิจารณาข้อมูลที่ได้รับจากบรรดาเอกสารต่างๆ อันเกี่ยวกับกรณีการสอบสวนนั้นๆ ทั้งหมด เช่น รายงานเบื้องต้นเกี่ยวกับการสอบสวนวินัย คำแถลงของผู้ถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานต่างๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการสอบสวนจะต้องพิจารณาข้อกล่าวหาบนพื้นฐานของหลักความเป็นกลางหรือปราศจากอคติความลำเอียงในการพิจารณา ซึ่งการควบคุมและตรวจสอบความเป็นกลางของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตกเป็นหน้าที่ของบรรดาศาลปกครองชั้นต้นต่างๆ โดยอาศัยอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน(CEDH) เป็นหลักฐานทางกฎหมายด้วย เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จ ประธานคณะกรรมการสอบสวนจะเสนอให้ที่ประชุมดำเนินการพิจารณาว่าบทลงโทษนี้เหมาะสมหรือไม่กับข้อเท็จจริงอันเป็นพฤติกรรมของผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่โดยบทลงโทษที่เสนอนี้จะต้องได้รับมติเป็นเสียงข้างมากของกรรมการทั้งหมดที่เข้าประชุมหลังจากคณะกรรมการมีมติโดยเสียงข้างมากกำหนดให้บทลงโทษใดบทลงโทษหนึ่งเป็นบทลงโทษที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาพึงได้รับแล้ว คณะกรรมการจะต้องจัดทำความเห็นพร้อมเหตุประกอบ ทั้งนี้ การจัดทำความเห็นชอบของคณะกรรมการสอบสวนต้องทำความเข้าใจแล้วเสร็จภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำร้อง และเงื่อนไขเวลาอาจถูกขยายเป็นสองเดือนในกรณีที่มีการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม จากนั้นคณะกรรมการโดยประธานจะได้แจ้งความเห็น

¹³⁹ศรณรงค์ นิลสาริกา, ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, หน้า 103

ดังกล่าวพร้อมเหตุผลประกอบไปยังผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษต่อไป อนึ่งหากคณะกรรมการเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีความผิดทางวินัยใดๆ ให้ถือว่าคณะกรรมการนี้ได้จัดทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยโดยสมบูรณ์แล้ว

ในการนี้เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้เสนอความเห็นต่อองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว องค์กรผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยไม่มีข้อผูกมัดอันใดที่จะต้องสั่งการตามข้อเสนอของคณะกรรมการสอบสวนวินัย แต่อย่างไรก็ตามหากองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยได้ออกสั่งลงโทษ หากองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยได้ออกคำสั่งลงโทษเป็นอย่างอื่นไปจากที่คณะกรรมการเสนอมาผู้มีอำนาจดังกล่าวจะต้องแจ้งคำสั่งพร้อมเหตุผลประกอบในการสั่งลงโทษที่แตกต่างออกไปจากมติคณะกรรมการด้วย ด้วยเหตุนี้ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจึงไม่อาจถูกนำไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ เพราะเหตุว่าความเห็นดังกล่าวไม่ได้ก่อความกระทบกระเทือนอันใดต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาล กรณีจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลในคำสั่งลงโทษขององค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น¹⁴⁰

กล่าวโดยสรุปสำหรับการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครู ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากเป็นประเทศต้นแบบทางประชาธิปไตย เป็นต้นแบบในระบบได้สวนมีนักสิทธิมนุษยชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัย ทำให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการลงโทษทางวินัย ไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยได้โดยอิสระจะต้องมีองค์กรบุคคลในการร่วมวินิจฉัย และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกดำเนินการทางวินัย สามารถโต้แย้งในการใช้ดุลพินิจนั้นด้วย แต่ด้วยการประกอบอาชีพครู เป็นอาชีพที่ทุกคนใฝ่ฝันดังนั้น เมื่อข้าราชการครูกระทำผิดทางวินัยเกิดขึ้น จึงมีมาตรการลงโทษที่เหมาะสมเช่น ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ในการสอนแม้การดำเนินการทางวินัยยังไม่สำเร็จ หรือหากความผิดปรากฏชัดเจน จะถูกไล่ออกจากการปฏิบัติหน้าที่ทันที ยึดใบประกอบวิชาชีพและไม่สามารถมาประกอบอาชีพครูได้อีก

¹⁴⁰ศรณรงค์ นิลสาริกา, ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, หน้า 106

3. เปรียบเทียบหลักกฎหมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครูในประเทศไทย และต่างประเทศ

ในการใช้ดุลพินิจลงโทษข้าราชการครูทางวินัยในประเทศไทยนั้น มีหลักประการสำคัญก็คือ ข้าราชการครูผู้ถูกลงโทษจะต้องมีความผิดและในการพิจารณาความผิดนั้นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้การลงโทษเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เพียงใด คือ กระบวนการพิจารณา วินัยหรือวิธีพิจารณาวินัยอันมีกระบวนการเป็นลำดับก่อนหลังต่อเนื่องกันก่อนที่จะมีการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การกล่าวหา การสืบสวนกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง การสอบสวนไปจนถึงขั้นตอนวินิจฉัยสั่งการ คือการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษสุดท้ายก็คือการสั่งลงโทษซึ่งหลักสำคัญในการพิจารณาวินัยก็คือ การพิจารณาว่าบุคคลจะต้องกระทำความผิด และการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงจากการกระทำความผิดนั้นจะต้องได้มาจากกระบวนการพิจารณาที่ชอบซึ่งในกระบวนการพิจารณาที่ชอบนั้นกฎหมายได้ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาทั้งที่เป็นอำนาจผูกพันที่ผู้บังคับบัญชาถูกกฎหมายกำหนดไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชานั้นจะต้องปฏิบัติตามซึ่งกฎหมายกำหนดผลไว้เพียงประการเดียว อำนาจผูกพันกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามไม่มีทางเลือกอื่น กล่าวคือ ถ้ามีข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายต้องการก็ต้องสั่งตามที่กฎหมายกำหนดจึงเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่มีดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้าไม่ปฏิบัติตามการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นก็จะมีผลใช้บังคับได้เลย ส่วนอีกอำนาจหนึ่งคืออำนาจดุลพินิจที่กฎหมายให้ไว้ในอันที่จะตัดสินใจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งโดยที่กฎหมายเปิดช่องให้เลือกดำเนินการอย่างอิสระว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้เกิดขึ้นสมควรจะเลือกอย่างไรในการใช้อำนาจการลงโทษตามดุลพินิจนั้นกฎหมายกำหนดอำนาจดุลพินิจนี้มี 3 ลักษณะ ได้แก่ ดุลพินิจตัดสินใจ ดุลพินิจวินิจฉัย และดุลพินิจที่ผิดพลาด แต่อย่างไรก็ดีอำนาจดุลพินิจก็ต้องอยู่ในขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ในการดำเนินการทางวินัยและการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครูตามหลักกฎหมายในต่างประเทศนั้น เนื่องจากผู้วิจัยได้ศึกษาในการใช้ดุลพินิจลงโทษข้าราชการครูทางวินัยจำนวน 4 ประเทศ ซึ่งประกอบด้วย หลักการและหลักกฎหมายการใช้ดุลพินิจลงโทษข้าราชการครูทางวินัยของสาธารณรัฐสิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา ฟินแลนด์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งการใช้ดุลพินิจลงโทษข้าราชการครูทางวินัยแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันดังนี้

สาธารณรัฐสิงคโปร์ การใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครูในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ใช้ดุลพินิจผูกพัน โดยยึดตามหลักที่กฎหมายกำหนดในส่วนของวินัยข้าราชการครู จะมีความเข้มข้น และใช้ดุลพินิจผูกพันตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้การใช้ดุลพินิจลงโทษยึดตามประมวล จริยธรรมและวินัยสำหรับข้าราชการซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีการใช้ดุลพินิจพิจารณาและ กำหนดโทษทางวินัยที่รวดเร็ว จึงทำให้การสะสางคดีที่เกิดจากการกระทำผิดวินัยของข้าราชการครู ดำเนินการอย่างรวดเร็วและเกิดความเป็นธรรมต่อทั้งผู้ถูกกล่าวหาและผู้กล่าวหาจนทำให้ข้าราชการ ในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการกระทำผิดทางวินัยน้อยมาก

สหรัฐอเมริกา การใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครูดุล ใช้ดุลพินิจ เหมือนกับประเทศไทยคือดุลพินิจผูกพันและดุลพินิจวินิจฉัย โดยใช้หลักการเดียวกันกับการ ควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง เพราะสหรัฐอเมริกามีการกระจายอำนาจไปที่ สถาบันการศึกษาหรือคณะกรรมการสถาบันการศึกษา ซึ่งมีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่อยู่ในชุมชน มาช่วยกำกับดูแล คณะกรรมการเป็นผู้คัดสรรเลือกจ้างและกำกับดูแลครูใหญ่ ทำให้ครูใหญ่ต้อง แข่งขันกันทำงาน ดังนั้นเมื่อมีความผิดทางวินัยเกิดขึ้น สหรัฐอเมริกาจึงใช้ดุลพินิจลงโทษอย่าง เด็ดขาดในลักษณะไล่่ออกจากการปฏิบัติหน้าที่ทันที

ฟินแลนด์การใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครู ใช้ดุลพินิจอย่างเด็ดขาด ดังนั้นเมื่อข้าราชการครูกระทำความผิดทางวินัยเกิดขึ้น จึงมีมาตรการลงโทษที่เหมาะสมในการ ลงโทษทางวินัยจะยึด โยงกับใบประกอบวิชาชีพครูด้วยเช่นไล่่ออกจากการปฏิบัติหน้าที่ทันที นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินการความผิดในทางแพ่งและอาญาประกอบด้วยและข้าราชการครูไล่่ออก จากการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่สามารถมาประกอบอาชีพครูได้อีก

สาธารณรัฐฝรั่งเศสการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครู ใช้ดุลพินิจ เหมือนกับประเทศไทยคือดุลพินิจผูกพันและดุลพินิจวินิจฉัยเนื่องเป็นประเทศต้นแบบทาง ประชาธิปไตย เป็นต้นแบบในระบบไต่สวน มีนักสิทธิมนุษยชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการ ทางวินัย ทำให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการลงโทษทางวินัย ไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัย ได้โดยอิสระจะต้องมีองค์คณะบุคคลในการร่วมวินิจฉัย และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูก ดำเนินการทางวินัย สามารถโต้แย้งในการใช้ดุลพินิจนั้นด้วย แต่ด้วยการประกอบอาชีพครู เป็นอาชีพที่ทุกคนใฝ่ฝันดังนั้น เมื่อข้าราชการครูกระทำความผิดทางวินัยเกิดขึ้น จึงมีมาตรการ ลงโทษที่เหมาะสมเช่น ให้ออกปฏิบัติหน้าที่ในการสอนแม้การดำเนินการทางวินัยยังไม่สำเร็จ หรือหากความผิดปรากฏชัดเจน จะถูกไล่่ออกจากการปฏิบัติหน้าที่ทันที ยึดใบประกอบวิชาชีพและ ไม่สามารถมาประกอบอาชีพครูได้อีก

จากการเปรียบเทียบหลักกฎหมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครูในประเทศไทยและต่างประเทศสามารถสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบในด้านต่างๆ ได้ดังนี้



ตารางที่ 3.1 การเปรียบเทียบด้านหลักการในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครู

ประเทศไทย	สาธารณรัฐสิงคโปร์	สหรัฐอเมริกา	ฟินแลนด์	สาธารณรัฐฝรั่งเศส
1.ครูมีส่วนสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน	1.วิชาชีพครูเป็นวิชาชีพสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของประเทศ	1.วิชาชีพครูมีความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของประชากร	1.ครูเป็นวิชาชีพชั้นสูงได้รับความนิยมนมาก	1.หลักการการเป็นต้นแบบประชาธิปไตยและการให้
2.ครูดี ครูเก่ง ย่อมสามารถพัฒนานักเรียนให้มีทั้งความรู้ควบคู่คุณธรรม	2.การคัดคนมาประกอบวิชาชีพครู จะมีกระบวนการคัดที่ต้องประเมินความรู้ความสามารถและความประพฤติ ภูมิหลัง	2.ครูมีสิทธิเสรีภาพที่ยืดหยุ่นตามบริบทของนโยบายแต่ละมลรัฐ	2.ครูเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของนักเรียนผู้ปกครอง	ความสำคัญด้านการศึกษาของประชากร
3.ครูเป็นปูชนียบุคคลที่ได้รับการยอมรับนับถือรองมาจากพระภิกษุ	3.ครูต้องประพฤติปฏิบัติตนตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพของครูอย่างเคร่งครัด	3.ครูปฏิบัติตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ	3.ครูต้องประพฤติตนตามกฎหมายที่กำหนดอย่างเคร่งครัด	2.วิชาชีพครูมีความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของประชากรและการพัฒนา
4.ครูต้องเป็นแบบอย่างต่อลูกศิษย์ของความประพฤติดี ประพฤติชอบ	4.ครูต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบเหมือนราชการอื่นๆ เป็นอีกรูปแบบหนึ่ง	4. ครูต้องเคารพสิทธิของผู้เรียน ไม่กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของนักเรียน	4. คุณภาพของครูเป็นตัวชี้วัดถึงคุณภาพการศึกษา	การพัฒนาด้านคุณภาพของประชากรและการพัฒนาประเทศในส่วนอื่นๆ
5.วิชาชีพครูเป็นวิชาชีพชั้นสูง มีมาตรฐานวิชาชีพและมีจรรยาบรรณวิชาชีพ	5. ครูต้องมีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ ต้องทุ่มเทในการพัฒนานักเรียนอย่างเต็มศักยภาพ	5. ครูต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบเหมือนราชการอื่นๆ เพื่อเป็นหลักประกันในการที่จะไม่ละเมิดกฎหมาย	4. คุณภาพของครูเป็นตัวชี้วัดถึงคุณภาพของประชากรในภาพรวม	3.ครูต้องมีใบประกอบวิชาชีพเพื่อแสดงถึงความเป็นวิชาชีพชั้นสูง
6.ครูต้องมีกฎหมายเฉพาะในการควบคุมความประพฤติและประกอบวิชาชีพ				4.ครูปฏิบัติตามกฎระเบียบเหมือนราชการอื่นๆ

ตารางที่ 3.2 การเปรียบเทียบด้านกฎหมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครู

ประเทศไทย	สาธารณรัฐ สิงคโปร์	สหรัฐอเมริกา	ฟินแลนด์	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส
1.นำหลักกฎหมายในพ.ร.บ.สภาครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ.2546 มาตรา 46 มาประกอบการ การพิจารณา	1.ก า ร ดำเนินการทาง วินัยให้	1.กฎหมายการ ดำเนินการทาง วินัยให้เป็นไป	1.ยึดตามหลัก กฏหมาย ระเบียน ก า ร	1. ยึดตาม กฎหมายใน ก า ร
2.ปฏิบัติตามพ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 96 และ มาตรา 97 มาประกอบการพิจารณา	ดำเนินการ ตามกฎหมาย กลางซึ่งเป็น	ตามกฎหมาย ของแต่ละมลรัฐ ที่กำหนด	บริหาร ราชการ แผ่นดินเป็น	บริหารงาน บุคคลของ ราชการ
3.ดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายก.ศ. ว่าด้วยการ สอบสวนพิจารณา พ.ศ.2550 และนำกฎ ก.ศ.ว่า ด้วยกรณีความผิดปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ.2549 ในส่วน ที่เกี่ยวกับการรับสารภาพ เพื่อเป็นเหตุลดหย่อนโทษ	กฎหมายใน ก า ร บริหารงาน บุคคลซึ่งจะ	2.นำหลักการ ดำเนินการตาม กระบวนการอัน ยุติธรรมแห่ง	2. นำหลักการ ดำเนินการทาง วินัยสำหรับ	ส่วนกลาง 2. นำหลัก กฎหมายวิธี พิจารณาทาง
5.นำหลักกฎหมายทางปกครองและหลักกฎหมาย อื่นๆที่เกี่ยวข้องทางวินัย มาประกอบการพิจารณา	เป็นแนว ทางการใช้ ดุลพินิจใน การดำเนินการ ทางวินัยและ แนวทางการ ใช้ดุลพินิจ ตามที่รัฐบาล สาธารณรัฐ สิงคโปร์ กำหนด	กฎหมาย (due process of law) และกฎหมายวิธี พิจารณาทาง ปกครองมา ประกอบการ ดำเนินการด้วย	ข้าราชการครู ให้นำแนว ทางการ ดำเนินการ และบรรทัด ฐานทางวินัยที่ เคยดำเนินการมา ประกอบการ ดำเนินการทาง วินัยด้วย	ปกครองมา ประกอบการ ดำเนินการด้วย 3. นำหลัก กฎหมายการ กำหนดโทษ ทางวินัยมา ประกอบการ กำหนดโทษ
	2.นำหลักใน เรื่องวินัย ประมวล จริยธรรมและ ข้อที่พึงปฏิบัติ มา ประกอบการ ดำเนินการ ด้วย		3. ให้ นำ หลักการ มาตรฐานการ ปฏิบัติและ จรรยาบรรณ วิชาชีพมา ประกอบด้วย	4. นำหลัก กฎหมายอื่นมา เกี่ยวข้องกับ การดำเนินการ ทางวินัย เช่น หลักกฎหมาย ยุติธรรม

ตารางที่ 3.3 การเปรียบเทียบด้านการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยข้าราชการครู

ประเทศไทย	สาธารณรัฐ สิงคโปร์	สหรัฐอเมริกา	ฟินแลนด์	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส
1. ใช้ดุลพินิจผูกพัน ตามที่ กฎหมายกำหนดและใช้ ดุลพินิจตัดสินใจหรือดุลพินิจ วินิจฉัยตามมูลแห่งการ กระทำความผิดทางวินัยและ นำดุลพินิจทั้งสองมาพิจารณา ความผิดทางวินัย	1. ใช้ดุลพินิจผูกพัน โดยยึดตามหลักที่ กฎหมายกำหนด ในส่วนของวินัย ข้าราชการครู	1. ใช้ดุลพินิจผูกพัน และดุลพินิจวินิจฉัย 2. ควบคุมการใช้ ดุลพินิจของฝ่าย ปกครอง เพราะสหรัฐ มีการกระจายอำนาจ ไปยังสถานศึกษา	1. ยึดตามหลัก กฎหมายการบริหารงานบุคคล กลางของรัฐบาลกลาง 2. แยกตามการกระทำ ความผิด เช่น การ กระทำผิดเกี่ยวกับ คดีอาญา และคดียา เสพติด จะมีการ ลงโทษที่รุนแรงมาก ขึ้น	1. ใช้ดุลพินิจ ผูกพัน และ ดุลพินิจวินิจฉัย 2. ไม่สามารถ ใช้ดุลพินิจในการ ลงโทษทางวินัย ได้โดยอิสระ จะต้องมีองค์คณะ บุคคลในการร่วม วินิจฉัย และเปิด โอกาสให้ผู้ถูก กล่าวหาหรือถูก ดำเนินการทาง วินัย สามารถ โต้แย้งในการใช้ ดุลพินิจนั้นด้วย
2. ใช้หลักนิติธรรมและหลัก มโนธรรมในการใช้ดุลพินิจ ในการกำหนดโทษทางวินัย	2. การใช้ดุลพินิจ พิจารณาการ ลงโทษใช้หลัก กฎหมายกลางใน การบริหารงาน บุคคลกลางของ รัฐบาลสิงคโปร์	3. เน้นการรับฟังและ การมีส่วนร่วมได้ส่วนเสีย ในการนำมา ประกอบการใช้ ดุลพินิจ	3. ใช้ดุลพินิจอย่าง เด็ดขาดเมื่อข้าราชการ ครูกระทำความผิด ทางวินัยเกิดขึ้น จึงมี มาตรการลงโทษที่ เหมาะสม เช่น ไล่ออกจากการปฏิบัติ หน้าที่ทันที ดำเนินการความผิด ในทางแพ่งและอาญา ประกอบด้วยและไม่ สามารถมาประกอบ	3. เพิ่มความผิด ตามลักษณะอาชีพ
3. ใช้ดุลพินิจผูกพัน และ ดุลพินิจวินิจฉัยตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดปรากฏ ชัดแจ้ง พ.ศ. 2549	3. การใช้ดุลพินิจ ลงโทษยึดตาม ประมวลจริยธรรม และวินัยสำหรับ ข้าราชการ	3. เป็นไปตามแนว ปฏิบัติของแต่ละมล รัฐ ซึ่งจะมี ผู้ทรงคุณวุฒิมาช่วย พิจารณา	3. ใช้ดุลพินิจอย่าง เด็ดขาดเมื่อข้าราชการ ครูกระทำความผิด ทางวินัยเกิดขึ้น จึงมี มาตรการลงโทษที่ เหมาะสม เช่น ไล่ออกจากการปฏิบัติ หน้าที่ทันที ดำเนินการความผิด ในทางแพ่งและอาญา ประกอบด้วยและไม่ สามารถมาประกอบ	3. ยึดตามหลัก กฎหมายการ บริหารงานบุคคล กลางของรัฐบาล
4. ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยในการ กำหนดโทษทางวินัยที่ตาม พ.ร.บ.ระเบียบสภาครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546	4. ใช้ดุลพินิจผูกพัน ที่เกี่ยวข้องกับ กฎหมายยุติธรรม เช่น การถูกลงโทษ ทางวินัยที่ เกี่ยวข้อง	4. ใช้ดุลพินิจลงโทษ อย่างเด็ดขาดเช่นไล่ออกจากการปฏิบัติ หน้าที่ทันทีเมื่อทำผิด ทางวินัย	3. ใช้ดุลพินิจอย่าง เด็ดขาดเมื่อข้าราชการ ครูกระทำความผิด ทางวินัยเกิดขึ้น จึงมี มาตรการลงโทษที่ เหมาะสม เช่น ไล่ออกจากการปฏิบัติ หน้าที่ทันที ดำเนินการความผิด ในทางแพ่งและอาญา ประกอบด้วยและไม่ สามารถมาประกอบ	3. เพิ่มความผิด ตามลักษณะอาชีพ
5. ใช้ดุลพินิจผูกพัน ตามระดับ โทษทางวินัยที่กำหนดใน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการ พ.ศ.	4. ใช้ดุลพินิจผูกพัน ที่เกี่ยวข้องกับ กฎหมายยุติธรรม เช่น การถูกลงโทษ ทางวินัยที่ เกี่ยวข้อง	4. ใช้ดุลพินิจลงโทษ อย่างเด็ดขาดเช่นไล่ออกจากการปฏิบัติ หน้าที่ทันทีเมื่อทำผิด ทางวินัย	3. ใช้ดุลพินิจอย่าง เด็ดขาดเมื่อข้าราชการ ครูกระทำความผิด ทางวินัยเกิดขึ้น จึงมี มาตรการลงโทษที่ เหมาะสม เช่น ไล่ออกจากการปฏิบัติ หน้าที่ทันที ดำเนินการความผิด ในทางแพ่งและอาญา ประกอบด้วยและไม่ สามารถมาประกอบ	3. เพิ่มความผิด ตามลักษณะอาชีพ

2547ในมาตรา 96	คดีอาญา	อาชีพครูได้อีก	ของงานราชการ
----------------	---------	----------------	--------------

ตารางที่ 3.4 การเปรียบเทียบด้านระดับการลงโทษ

ประเทศไทย	สาธารณรัฐสิงคโปร์	สหรัฐอเมริกา	ฟินแลนด์	สาธารณรัฐฝรั่งเศส
<p>1. โทษทางวินัย มี 2 ระดับ คือ</p> <p>1.1 วินัยไม่ร้ายแรง ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ภาคทัณฑ์ - ตัดเงินเดือน - ลดเงินเดือน <p>1.2 วินัยร้ายแรง ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ปลดออก - ไล่ออก <p>2. ใช้ตามระดับความผิด และโทษที่กำหนดใน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547มาตรา 96</p> <p>3. มีการดำเนินคดีอาญา และความรับผิดชอบ ละเมิดเกี่ยวเนื่องจากการความผิดที่เกิดจากการดำเนินการทางวินัย</p> <p>4. สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองและ</p>	<p>1.ระดับการลงโทษทางวินัยเริ่มจากการ ตักเตือน จนถึงให้ออกจากราชการ</p> <p>2. มีการเพิกถอนใบประกอบวิชาชีพครูหากกระทำนั้นไปเกี่ยวข้องกับนักเรียน</p> <p>3. มีการดำเนินคดีอาญา เกี่ยวที่เกี่ยวเนื่องจากการดำเนินการทางวินัย</p>	<p>1. ในการกำหนดโทษทางวินัยจะเน้นตามสัดส่วนจากความผิดที่กระทำผิด</p> <p>2. ลงโทษจากเบาไปหาหนัก เช่น จาก ตักเตือน ไปถึงไล่ออกจากราชการ</p> <p>2. โทษสูงสุดทางวินัยที่รุนแรงคือไล่ออกจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการทันที</p>	<p>1. การโทษทางวินัยมีความเด็ดขาดโดยให้ออกจากราชการไว้ก่อน</p> <p>2. ในการลงโทษทางวินัยจะยึดโยงกับใบประกอบวิชาชีพครูด้วย</p> <p>3. มีการเพิกถอนใบประกอบวิชาชีพครูจนไม่สามารถประกอบอาชีพครูได้อีก</p>	<p>การลงโทษทางวินัยจะแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มประกอบด้วย</p> <p>1. โทษตักเตือนและภาคทัณฑ์</p> <p>2. การตัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่ง</p> <p>3. ลดตำแหน่งและให้ออกราชการชั่วคราว</p> <p>4. ให้ออกจากราชการและไล่ออกจาก</p>

นำมาร้องทุกข์ต่อ

ก.พ.ค.

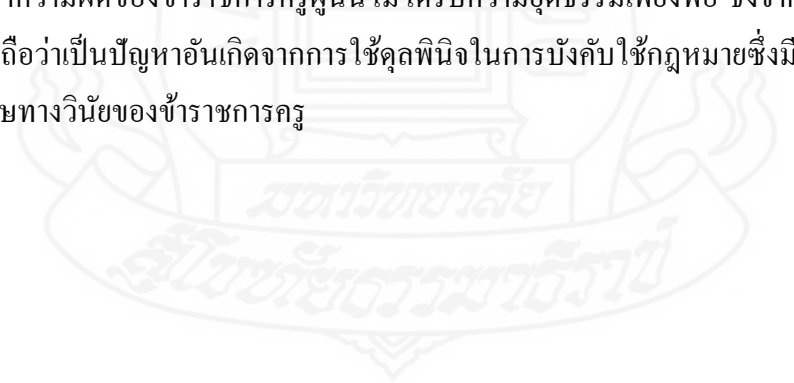
จากตารางทั้งหมดสามารถเปรียบเทียบหลักการและหลักกฎหมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยข้าราชการครูของประเทศไทยและต่างประเทศให้เห็นข้อที่เหมือนกัน คล้ายกันและแตกต่างกันดังนี้

1. ด้านที่เหมือนกันคือ ด้านหลักการในการที่จะใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยและลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการครู คือความเชื่อมั่น ศรัทธาในวิชาชีพครู วิชาชีพครูเป็นวิชาชีพที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง เพราะครูมีความสำคัญในการที่จะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์คือนักเรียนให้เป็นบุคคลผู้ที่มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายอารมณ์ สังคมและสติปัญญา พัฒนานักเรียนให้เป็นคนดี คนเก่ง และมีความสุข วิชาชีพครูเป็นวิชาชีพที่ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติครูเป็นปูชนียบุคคล ดังนั้นคนที่จะมาประกอบวิชาชีพครู ต้องเป็นคนดี คนเก่ง และมีใบประกอบวิชาชีพ ซึ่งบุคคลที่ได้รับใบประกอบวิชาชีพต้องมีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรมที่ต้องเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานและจรรยาบรรณวิชาชีพ

2. ด้านที่คล้ายคลึงกันคือด้านกฎหมายและระดับการลงโทษ จะมีกฎหมายในการบริหารงานบุคคลใน ส่วนกลางและสำหรับข้าราชการครูในการที่จะกำกับดูแล ส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการครู การพัฒนาครูให้เป็นบุคคลที่มีทั้งภูมิรู้ ภูมิธรรม และภูมิฐาน สามารถที่ครองตน ครองคน ครองงานได้อย่างสมบูรณ์ และในขณะเดียวกันเมื่อสังคมคาดหวังในการปฏิบัติของข้าราชการครูในการที่จะเป็นผู้ประพฤติดี ประพฤติชอบ สามารถปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่นักเรียน สามารถสร้างศรัทธา ความเชื่อมั่นแก่ผู้ปกครองนักเรียนและบุคคลทั่วไป สามารถธำรงรักษาวินัยได้เป็นอย่างดี เมื่อมีการกระทำผิดทางวินัยต้องถูกดำเนินคดีเด็ดขาด โดยเฉพาะความผิดทางวินัยที่เกี่ยวข้องกับนักเรียน จะเป็นวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกไล่ออกจากราชการ

3. ด้านที่แตกต่างกันคือการใช้ดุลพินิจในพิจารณาองค์ประกอบความผิดและการกำหนดโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูของประเทศไทยและต่างประเทศพบว่ามีการใช้ดุลพินิจผูกพันคือกรณีที่กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้วางรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการใช้อำนาจหน้าที่นั้นไว้เป็นการผูกมัดล่วงหน้า อำนาจดุลพินิจในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย เป็นส่วนที่ฝ่ายปกครองจะต้องตัดสินใจใช้อำนาจโดยพิจารณาว่าตามกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นกำหนดผลไว้อย่างไร และดุลพินิจวินิจฉัยคือกรณีที่กฎหมายซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้ให้อำนาจอิสระแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามอำนาจหน้าที่

นั้นได้ตามที่เห็นสมควรอำนาจดุลพินิจในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ เป็นที่กฎหมายกำหนดข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งไว้เป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจ ซึ่งก่อนที่จะใช้อำนาจนี้จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ประกอบกันขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่องเสียก่อนว่ามีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นหรือมีอยู่จริงหรือไม่เพื่อให้การลงโทษทางวินัยให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่แนวทางการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษจะมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงและการละเมิดต่อกฎหมายหรือวินัยของข้าราชการครูในแต่ละประเทศ แต่การพิจารณาลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูในต่างประเทศที่กล่าวมานั้น เมื่อเทียบกับกระบวนการพิจารณาลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูในประเทศไทยพบว่า ประเทศไทยมีการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาโทษทางวินัยที่ล่าช้า ทำให้เกิดคดีที่ค้างพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำผิดทางวินัยของข้าราชการครูเป็นจำนวนมาก ซึ่งบางกรณีสำหรับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาในการลงโทษทางวินัย บางครั้งเป็นโทษวินัยร้ายแรง แต่มองว่าเป็นความผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรง ก็ไม่มีการลงโทษทางวินัยที่ร้ายแรงแก่ข้าราชการครูผู้นั้น ทำให้ข้าราชการครูผู้นั้นยังคงปฏิบัติหน้าที่ราชการต่อไปได้ ทำให้เกิดเป็นกรณีตัวอย่างและทำให้ผู้เสียหายหรือผู้ที่เป็นฝ่ายถูกระงการกระทำสำหรับความผิดของข้าราชการครูผู้นั้นไม่ได้รับความยุติธรรมเพียงพอ จึงมีการนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองบ่อยครั้ง อีกทั้งการใช้ดุลพินิจของการลงโทษดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูของผู้มีอำนาจพิจารณาในบางกรณีมีความล่าช้า ซึ่งในระหว่างการพิจารณากำหนดโทษทางวินัยนั้น ก็ยังคงไม่มีการกำหนดให้มีการพักงานหรือหยุดการจัดการเรียนการสอนไว้ จนกว่าจะมีการพิจารณาว่าเป็นโทษร้ายแรงหรือไม่ อย่างไร ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจากการกระทำผิดความผิดของข้าราชการครูผู้นั้นไม่ได้รับความยุติธรรมเพียงพอ ซึ่งจากการดำเนินการมาหลายครั้งถือว่าเป็นปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครู



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครู

จากการศึกษาหลักการ แนวคิด หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครู การดำเนินคดีในศาลปกครองเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครู พร้อมตัวอย่างกรณีความผิดทางวินัยที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) สามารถจะนำมาทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครูซึ่งถือว่าเป็นส่วนสำคัญในการใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการครู เนื่องจากการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูผู้กระทำผิดกฎหมายหรือกระทำผิดวินัยนั้น มีการกำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครู ซึ่งคำว่า “ดุลพินิจ” ที่เกิดจากการพิจารณาที่แตกต่างกันทั้งในดุลพินิจผูกพันและดุลพินิจตัดสินใจ ก້วย่อมทำให้เกิดผลของการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูแตกต่างกันด้วย ซึ่งจากการศึกษาแนวคิดและหลักการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจในการลงโทษวินัยข้าราชการครู พบว่าในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูในประเด็นการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครูยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ โดยการศึกษาในบทนี้มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหาได้ดังนี้

1. ประเด็นปัญหาการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ
2. ประเด็นหลักการพิจารณาการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดทางวินัย
3. ประเด็นปัญหาผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ
4. ประเด็นปัญหาการรับสารภาพของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อนำมาประกอบการพิจารณากำหนดโทษ

กำหนดโทษ

ซึ่งจากประเด็นปัญหากฎหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถที่จะวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายได้ดังนี้

1. ประเด็นปัญหาการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ในการลงโทษข้าราชการครูทางวินัยนั้น มีหลักประการสำคัญก็คือ ข้าราชการครูผู้ถูกลงโทษจะต้องมีความผิดและในการพิจารณาความผิดนั้นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้การลงโทษเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เพียงใด คือ กระบวนการพิจารณาวินัยหรือวิธีพิจารณาวินัยอันมีกระบวนการเป็นลำดับก่อนหลังต่อเนื่องกันก่อนที่จะมีการวินิจฉัยสั่งการ¹⁴¹ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การกล่าวหา การสืบสวนกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง การสอบสวนไปจนถึงขั้นตอนวินิจฉัยสั่งการ คือการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษสุดท้ายก็คือการสั่งลงโทษตามมาตรา 96¹⁴² ที่บัญญัติไว้ว่าบัญญัติไว้ว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย จักต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ 1) ภาคทัณฑ์ 2) ตัดเงินเดือน 3) ลดเงินเดือน 4) ปลดออก 5) ไล่ออกผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าเป็นผู้ลาออก และมาตรา 97¹⁴³ ที่บัญญัติไว้ว่าการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบของ ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยาบาทโดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และเหตุผลอย่างไรในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น

หลักสำคัญในการพิจารณาวินัยก็คือ การพิจารณาว่าบุคคลจะต้องกระทำความผิด และการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงจากการกระทำความผิดนั้นจะต้องได้มาจากกระบวนการพิจารณาที่ชอบซึ่งในกระบวนการพิจารณาที่ชอบนั้นกฎหมายได้ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาทั้งที่เป็นอำนาจผูกพันที่ผู้บังคับบัญชาถูกกฎหมายกำหนดไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชานั้นจะต้องปฏิบัติตามซึ่งกฎหมายกำหนดผลไว้เพียงประการเดียว การที่กฎหมายให้อำนาจผูกพันแก่ผู้บังคับบัญชานี้เป็นการกำหนดอยู่บนความคิดและหลักการในเรื่องความยุติธรรมโดยทั่วไป คือ ความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อข้อเท็จจริงเฉพาะราย เช่น ชายและหญิงยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรสด้วยมีคุณสมบัติและปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรส

¹⁴¹ ทวบทวน ชำนาญคำ. ปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครู. (การศึกษาอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) สาขาวิชานิติศาสตร์ 2551 มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 84-86

¹⁴² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

¹⁴³ เพิ่งอ้าง

ตามที่กฎหมายบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ครบถ้วนฝ่ายปกครอง (นายทะเบียน) จะต้องจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ยื่นคำร้องเสมอ จะเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันแท้ที่จริงก็คือหน้าที่นั่นเอง หรืออีกตัวอย่างหนึ่งคือ ในการพิจารณาวินัยข้าราชการครูที่ถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และในการสอบสวนนี้จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ดังนั้นฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตาม คือ จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ อำนาจผูกพันจึงอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า คือการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามไม่มีทางเลือกอื่น กล่าวคือ ถ้ามีข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายต้องการก็ต้องสั่งตามที่กฎหมายกำหนดจึงเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่มีดุลพินิจในการพิจารณา วินิจฉัยข้อเท็จจริงให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้าไม่ปฏิบัติตามการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นก็จะมีผลใช้บังคับได้เลย ส่วนอีกอำนาจหนึ่งที่ผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายปกครองมีตามกฎหมาย คือ อำนาจดุลพินิจที่กฎหมายให้ไว้ในอันที่จะตัดสินใจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยที่กฎหมายเปิดช่องให้เลือกดำเนินการอย่างอิสระว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้เกิดขึ้นสมควรจะเลือกอย่างไร อำนาจดุลพินิจนี้มี 3 ลักษณะ ได้แก่ ดุลพินิจตัดสินใจ ดุลพินิจวินิจฉัย และดุลพินิจที่ผิดพลาด แต่อย่างไรก็ดีอำนาจดุลพินิจก็ต้องอยู่ในขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวคืออำนาจดุลพินิจมี 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจอย่างสมบูรณ์ โดยที่กฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขการใช้ อำนาจของฝ่ายปกครองแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น การพิจารณาวินัยข้าราชการพลเรือนกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าให้ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งแล้วแต่ผู้บังคับบัญชาจะเลือกใช้วิธีการใดก็ได้ และกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจอย่างจำกัด กล่าวคือ อำนาจดุลพินิจกรณีนี้เป็นอำนาจที่อยู่ระหว่างดุลพินิจอย่างสมบูรณ์กับอำนาจผูกพัน ตัวอย่างเช่น การพิจารณาวินัยข้าราชการครูกรณีถูกกล่าวหาว่าทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือ ไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี หมายความว่ากฎหมายให้ดุลพินิจเลือกที่จะลงโทษ ปลดออกหรือ ไล่ออกก็ได้ แต่จะลงโทษนอกเหนือจากนี้ไม่ได้

แต่อย่างไรก็ตามอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองนั้นจะพบเห็นว่ากฎหมายมักจะกำหนดให้อำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจแก่ผู้บังคับบัญชาควบคู่ผสมอยู่กันไปซึ่งในกระบวนการพิจารณาวินัยจะพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 เป็นต้น ก็ได้กำหนดอำนาจทั้งสองอำนาจดังกล่าวไว้แก่ผู้บังคับบัญชาและ

ผู้บังคับบัญชาก็ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายจนเกิดปัญหาในทางกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ก็คือ ปัญหาในทางกฎหมายที่ผู้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจดุลพินิจในการลงโทษวินัยข้าราชการครูผู้ศึกษาจึงมีความต้องการที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการพิจารณาวินัยอันเป็นขั้นตอนก่อนการวินิจฉัยสั่งการในส่วนของการใช้ “ดุลพินิจ” ของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายปกครอง เนื่องจากผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจดุลพินิจอย่างไม่เป็นกลาง เช่น กลั่นแกล้ง หรือช่วยเหลือผู้กระทำผิด หรือใช้ความรู้สึกส่วนตัวโดยเข้าใจหรือผิด หลงว่าเป็นดุลพินิจที่ตนมีตามกฎหมาย สิ่งนี้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาจึงเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายและต้องอยู่ภายในเขตอำนาจที่กฎหมายให้ไว้อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ¹⁴⁴

2. ประเด็นหลักการพิจารณาการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดทางวินัยตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550

หลักการในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดทางวินัยนั้น ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 สามารถใช้ดุลพินิจตามหลักการคือดุลพินิจผูกพันตามที่กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้วางรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการใช้อำนาจหน้าที่นั้น ไว้เป็นการผูกมัดล่วงหน้า และดุลพินิจตัดสินใจซึ่งหมายถึง กรณีที่กฎหมายซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้ให้อำนาจอิสระแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามอำนาจหน้าที่นั้น ได้ตามความเห็นสมควร ซึ่งหลักการพิจารณาความผิด เมื่อดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานและมูลความผิด และพบว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทำผิดทางวินัยตามที่ถูกกล่าวหาจริง เมื่อเป็นความผิดทางวินัยถ้าไม่ร้ายแรงและร้ายแรง แนวทางการพิจารณาความผิดนั้นได้วางหลักไว้ 2 แนวทาง คือ หลักนิติธรรม ซึ่งเป็นการพิจารณาความผิด โดยยึดกฎหมายเป็นหลักการกระทำใด จะเป็นความผิดทางวินัยกรณีใด ต้องมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางวินัย หากไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางวินัยก็ไม่ว่าเป็นการกระทำผิดวินัย ในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดกรณีใด ต้องพิจารณาให้เข้าองค์ประกอบของการกระทำผิดกรณีนั้นด้วย ถ้าข้อเท็จจริงบ่งชี้ว่า เข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตราใด ก็ปรับ

¹⁴⁴เฉลิมศักดิ์ วงศ์ศิริวัฒน์. ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง. บททศวรรษวิชาการ. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร 2559 หน้า 14-21

บทความผิดไปตามมาตรฐาน และลงโทษไปตามความผิดนั้น และ หลักมโนธรรม จะเน้นการพิจารณาให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรมตามความเป็นจริงและตามผลที่ควรจะเป็นซึ่งหมายถึงการพิจารณาความผิดไม่ควรคำนึงถึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงความยุติธรรมด้วย โดยจะต้องคำนึงถึงศักยภาพความเป็นจริงของเรื่องปัญหาว่าเป็นอย่างไร แล้วพิจารณาไปตามสภาพความเป็นจริง ซึ่งในการพิจารณาความผิดต้องอาศัยทั้งหลักนิติธรรมและมโนธรรมด้วย จึงจะเกิดความถูกต้องและเป็นธรรม¹⁴⁵

กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550¹⁴⁶ข้อ 38 กำหนดไว้ว่าเมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เสร็จแล้ว ให้ประชุมเพื่อพิจารณาสำนวนการสอบสวน โดยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง ทั้งข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของการกระทำข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิงวินิจฉัย ข้อพิจารณา และข้อเสนอในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลงมติ ให้ประธานกรรมการตามกรรมการสอบสวนที่ละคน เพื่อให้ออกความเห็นทุกคนในทุกประเด็นที่พิจารณาในมูลแห่งการกระทำความคิดทางวินัยว่าเป็นความคิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และสมควรได้รับโทษสถานใดและในกรณีเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้กระทำความผิดวินัย หรือการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความคิดวินัยก็ให้มีความเห็นยุติเรื่องนอกจากนี้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยอย่างยิ่งว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่การสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะรับฟังลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

เมื่อคุณหลักการในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 38 จะพบปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดทางวินัย เนื่องจากหลักการในข้อ 38 เป็นการวางหลักการในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดทางวินัยของข้าราชการครูที่ไม่ชัดเจนว่าในการพิจารณาความผิดทางวินัยของข้าราชการครูจะใช้ดุลพินิจผูกพัน หรือใช้ดุลพินิจตัดสินใจตามมูลแห่งการกระทำความคิดทางวินัยอย่างไร แนวทางหรือบรรทัดฐานที่เคยใช้ดุลพินิจตามข้อ 38 เป็นอย่างไร

¹⁴⁵สุพัตรา แสงอุบล. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับดุลพินิจดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา . (การศึกษานิเทศศาสตร์มหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2550. หน้า58-59

¹⁴⁶กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 38

3. ประเด็นปัญหาผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วย อำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน พ.ศ. 2561

ในประเด็นปัญหาผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน พ.ศ. 2561 นั้น เป็นการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษในวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งมีการกำหนดโทษไว้คือ 1) ภาคทัณฑ์ 2) ตัดเงินเดือน 3) ลดเงินเดือน ไม่ได้นำมาใช้ในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษในวินัยร้ายแรง ดังนั้นการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูที่เป็นวินัยไม่ร้ายแรงนั้น มีหลักในการใช้ดุลพินิจที่ต้องเหมาะสมกับองค์ประกอบความผิดเป็นประการสำคัญคือ ต้องยึดหลักนิติธรรมและหลักมนุษยธรรมในการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ ซึ่งจะทำให้ข้าราชการครูผู้ถูกลงโทษรู้สึกว่าได้ได้รับความเป็นธรรม และเกิดความตระหนักในการรักษาวินัย การประพฤติปฏิบัติตนในการเป็นข้าราชการที่ดี แต่จากการวิเคราะห์ในประเด็นปัญหาผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน พ.ศ. 2561 พบว่ามีความซ้ำซ้อนในการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูของผู้มีอำนาจดังนี้คือ

3.1 อำนาจของผู้สั่งลงโทษและระดับการกำหนดโทษ

เนื่องจากผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน พ.ศ. 2561 นั้น เป็นการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษในวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งมีการกำหนดโทษไว้คือ 1) ภาคทัณฑ์ 2) ตัดเงินเดือน 3) ลดเงินเดือน ซึ่งกฎ ก.ค.ศ. ฉบับนี้ได้ให้อำนาจในการสั่งลงโทษซึ่งหมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงไม่เท่าเทียมกันทั้งหมด ซึ่งจะเห็นว่าผู้อำนวยการสถานศึกษา ไม่ได้มีอำนาจในการลดเงินเดือน ซึ่งจริงแล้วผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดและเข้าใจในการกระทำผิดทางวินัยของข้าราชการครูมากที่สุด เมื่อเสนอผลการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่มีอำนาจในระดับที่สูงขึ้นไป ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงระดับโทษทางวินัยที่สูงกว่าผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทำให้ครูผู้ถูกลงโทษทางวินัย มีความรู้สึกอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม ทำให้ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอยู่เนืองๆ ดังนั้น ควรปรับระดับความผิดให้ผู้มีอำนาจในการลงโทษมีอำนาจกำหนดโทษเท่ากัน

3.2 ระยะเวลาในการตัดเงินเดือนและลดเงินเดือน

ในความผิดวินัย ไม่ร้ายแรงในส่วนความผิด ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน ซึ่งการตัดเงินเดือนกำหนดไว้ เมื่อมีตัดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละสอง หรือร้อยละสี่ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษเป็นเวลาหนึ่งเดือน สองเดือน หรือสามเดือน และลดเงินเดือน ซึ่งการลดเงินเดือนกำหนดไว้ได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละสองหรือร้อยละสี่ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษซึ่งเป็นอัตราและระยะเวลาเดียวกัน เมื่อข้าราชการครูถูกลงโทษทางวินัยจากผู้มีอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็ควรเป็นที่สิ้นสุด เพราะหากมีการส่งเรื่องการลงโทษทางวินัยไปยังผู้มีอำนาจเรื่อยๆ ยิ่งส่งผลกระทบต่อข้าราชการครูที่ถูกลงโทษทางวินัยที่จะได้รับความเดือดร้อนในเรื่องของเงินเดือน ขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ควรกำหนดว่าระยะเวลาในการตัดเงินเดือนและลดเงินเดือนควรสิ้นสุดที่ผู้นำนายการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า

4. ประเด็นปัญหาการรับสารภาพของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา กำหนดโทษ

หลักในการพิจารณาวินัยนั้น มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิดทางวินัยแต่เพียงอย่างเดียว ตามแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ¹⁴⁷ ที่เชื่อว่าความสำนึกผิดชอบชั่วดีที่มีอยู่ในจิตใจของมนุษย์ เป็นสิทธิตามธรรมชาติ เป็นหลักความเสมอภาคและเสรีภาพ และเป็นเจตนารมณ์อิสระของมนุษย์ที่สมควรได้รับการคุ้มครอง โดยมีจุดมุ่งหมายที่แท้จริงคือ เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและระเบียบแบบแผน รักษามาตรฐานความประพฤติ และสมรรถภาพข้าราชการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตัวให้ดีขึ้น และเพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการ สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน จะเห็นได้ว่าจุดมุ่งหมายที่กล่าวมาส่วนใหญ่เป็นไปในเชิงบวกที่เน้นเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาวินัยด้วยแต่ปรากฏว่าข้อเท็จจริงในการพิจารณาวินัยก่อนการวินิจฉัยสั่งการ หากผู้ถูกกล่าวหาให้การรับสารภาพในเรื่องที่ถูกดำเนินสอบสวนทางวินัยถือว่าเข้าข่ายเป็นกรณีความผิด ที่ปรากฏชัดแจ้งตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ.2549 ซึ่งให้ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยไปโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ และในทางปฏิบัติแล้วผู้บังคับบัญชาชอบที่จะใช้ดุลพินิจเลือกไม่ต้องสอบสวน

¹⁴⁷อุษา ชลาชนเดชะ. ประสิทธิผลของการลงโทษทางวินัย. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2545 หน้า 25-30

กล่าวคือ เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพมีผลเท่ากับคณะกรรมการสอบสวนยุติการสอบสวนทันทีแล้วประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณามีมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ ทำให้การพิจารณาวินัยรวดเร็วขึ้นและง่ายต่อการพิจารณาอีกทั้งประหยัดเวลาประหยัดงบประมาณของทางราชการ ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีรับสารภาพของผู้ถูกกล่าวหาทำให้เกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาทางวินัยและต่อทางราชการ จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาวินัยที่เป็นผลดีแก่ผู้ถูกกล่าวหา ถ้าเปรียบเทียบกับคดีอาญาก็ควรจะได้รับการพิจารณาโทษเพื่อจะได้ลงโทษทางวินัยเบาลง เพราะอย่างไรก็ตามการที่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพก็น่าจะสามารถสังเกตเห็นได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาที่มีความรู้สึกผิดชอบชั่วดีในการกระทำผิดของตนแล้ว แต่ปรากฏว่าการรับสารภาพหาได้รับผลดีจากการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการสั่งลงโทษแต่ประการใด เพราะในการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษสำหรับผู้รับสารภาพกับผู้ต่อสู้คดีจะได้รับโทษตามมาตรฐานแนวการพิจารณาโทษที่ ก.ค.ศ. กำหนดไว้เช่นเดียวกันทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้รับสารภาพที่จะต้องได้รับโทษเท่าเทียมกับผู้ต่อสู้คดี ซึ่งกรณีนี้ถ้าเป็นในคดีอาญาการรับสารภาพเป็นพฤติการณ์ภายหลังการกระทำความผิด ถือว่าเป็นการให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา และเป็นเหตุบรรเทาโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 78 และผลของการมีเหตุบรรเทาโทษเป็นดุลพินิจของศาลอาจลดโทษให้ก็ได้หรือศาลอาจไม่ลดโทษก็ได้ แต่พบเห็นเสมอว่าศาลเลือกที่จะใช้ดุลพินิจประณามลดโทษให้เป็นส่วนใหญ่ ผู้เขียนเห็นว่ามีความเป็นธรรมกับจำเลยแล้ว แตกต่างจากในคดีวินัยที่การรับสารภาพมิได้เป็นเหตุบรรเทาโทษที่ผู้บังคับบัญชาจะเลือกใช้ดุลพินิจประณามสั่งโทษเบาลง แต่อย่างไรก็ตามที่ปรากฏตามกรณีตัวอย่างที่ยกไว้ในบทที่ 3 จึงน่าจะเป็นการขัดต่อแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติและไม่สอดคล้องกับหลักในการพิจารณาวินัยที่มีจุดมุ่งหมายรักษามาตรฐานความประพฤติ สร้างขวัญกำลังใจและสมรรถภาพของข้าราชการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตัวให้ดีขึ้น จึงพบปัญหาเสมอว่าไม่มีผู้ถูกกล่าวหาคนใดที่จะรับสารภาพแม้จะรู้ตัวว่าต่อสู้คดีไปก็ไม่มีความหวังผิดก็ตาม หรือแม้จะต้องการกลับตัวกลับใจให้เป็นคนดีก็ตามจนมีคำพูดในหมู่บรรดาข้าราชการครูทั้งหลายว่า “รับผิดในทางอาญาศาลยังประณาม แต่รับผิดในทางวินัยตายอย่างเดียว”

ผู้ศึกษาได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้รับสารภาพและทำให้การพิจารณาวินัยเกิดประโยชน์สมเจตนารมณ์ตามจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัย จึงควรมีมาตรการกำหนดดุลพินิจในการพิจารณาทางวินัยให้เป็นคุณสำหรับผู้รับสารภาพให้เป็นเหตุลดหย่อนโทษได้ และอีกประการหนึ่งหากผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพในกรณีที่ถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงในความผิดที่ไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดระดับโทษในความผิดนั้นไว้ ควรกำหนดให้พิจารณาเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงระดับโทษขั้นสูงสุดคือ ลดเงินเดือน เช่นข้าราชการครูและบุคลากร

ทางการศึกษากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว กรณีข้อโกง กรณีโกงเข้าหนี้ หรือกรณีความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็ค เป็นต้น

จากประเด็นการวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจการลงโทษวินัยข้าราชการครูดังกล่าวข้างต้น พบว่าการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนทางวินัย พ.ศ. 2550 และการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และคณะกรรมการดำเนินการสอบสวนทางวินัย มีการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันทำให้การลงโทษมีความแตกต่างกัน และจะพบปัญหาว่าไม่ว่าจะเป็นกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่กำหนดในการลงโทษวินัยของข้าราชการครู ล้วนขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าพฤติการณ์เช่นนั้นเข้าเงื่อนไขของการกระทำผิดวินัยข้อใด เป็นการกระทำผิดวินัยข้อที่ร้ายแรงหรือไม่ อย่างไร และเมื่อมีการสรุปจากการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจหรือของคณะกรรมการสอบสวนที่มีอำนาจในการพิจารณาความผิดทางวินัยแล้ว จึงจะนำข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วมาเทียบเคียงว่าเป็นความผิดฐานใดของการบัญญัติไว้ในความผิดด้านวินัย อันจะนำมาซึ่งการลงโทษตามฐานความผิดวินัยนั้นๆ ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีที่แตกต่างกันไป ทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการวิเคราะห์ที่ต่างกันด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการครู ทั้งในกรณีการพิจารณาคดีที่ล่าช้าเกินสมควร เพราะการพิจารณาคดีที่ล่าช้าเกินสมควรก็นำมาซึ่งความไม่ยุติธรรมเช่นกัน อีกทั้งยังทำให้การใช้ดุลพินิจที่ต่างกันเกิดผลลัพธ์ที่ต่างกันด้วย ซึ่งถือว่ายังคงเป็นปัญหาในการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูอย่างแท้จริงการศึกษาสามารถสรุปประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

4.1 ประเด็นการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษจะเป็นปัญหาพบว่า

4.1.1 ใช้ดุลพินิจไม่เป็นกลาง ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

4.1.2 ใช้ดุลพินิจขัดต่อหลักการพื้นฐานทางปกครองที่การดำเนินการต้องชอบด้วย

กฎหมาย และอยู่ในขอบเขตนิติธรรม

4.1.3 ใช้ดุลพินิจที่กำหนดหลากหลายเกินไป ทั้งดุลพินิจตัดสินใจ ดุลพินิจวินิจฉัย

ดุลพินิจที่ผิดพลาด และดุลพินิจสมบูรณ์และดุลพินิจจำกัด

4.2 ประเด็นการใช้ดุลพินิจความผิด แนวปฏิบัติยังไม่ชัดเจนวางแนวทางไว้เพียงพอสังเขป ทำให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจ

4.3 ปัญหาผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษมีความซ้ำซ้อนกัน และไม่ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมในแต่ละระดับความผิด

4.4 ปัญหาการรับสารภาพไม่ก่อให้เกิดคุณ ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษทางวินัย แต่กลับเป็นโทษทางวินัยมากขึ้น แม้การรับสารภาพจะทำให้การดำเนินการทางวินัยรวดเร็วขึ้น ซึ่งขัดกับหลักพื้นฐานกฎหมายอื่น ๆ ที่มีเจตนาในการผดุงความเป็นธรรมและยุติธรรม



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง หรือการขับเคลื่อนนโยบายที่สำคัญของประเทศเช่นยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีหรือโครงการไทยแลนด์ 4.0 นั้น การที่ประเทศจะพัฒนาอย่างยั่งยืนหรือขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น รัฐบาลของประเทศนั้นจะต้องพัฒนาในด้านกำลังคนซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด ซึ่งก็คือการให้การศึกษาอย่างมีคุณภาพแก่ประชาชน ซึ่งข้าราชการครู ถือเป็นกลไกที่สำคัญเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญของประเทศสำหรับขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ โดยครูมีความสำคัญในกระบวนการจัดการเรียนการสอนที่ดี มีคุณภาพแก่ประชาชน ซึ่งหากครูมีความรู้ มีความประพฤติที่ดีงาม ครูจะเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญที่จะช่วยให้การเรียนการสอนภายในประเทศเป็นไปอย่างราบรื่น มีคุณภาพ อันส่งผลถึงคุณภาพของคนในประเทศที่จะสามารถเติบโตได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งด้านจิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา สามารถลดปัญหาต่างๆ ของประเทศทั้งปัญหาทางสังคม ปัญหาด้านอาชญากรรม ยาเสพติดต่างๆ เป็นต้น และตามกฎหมายพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 2547 นั้นเป็นกฎหมาย 0 ที่กำกับ ดูแลให้เป็นครูเป็นคนดี คนเก่งดังนั้นข้าราชการครูจึงถือว่าเป็นบุคลากรหนึ่งของภาครัฐที่นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ประเทศกำหนดแล้ว ยังต้องเป็นผู้ที่มีความสำรวมและประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในเงื้อมมือของวินัยตามที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ด้วย เพราะข้าราชการครูถือว่าเป็นบุคคลส่วนต้นที่อยู่ใกล้ชิดกับนักเรียน นักศึกษา ที่ถือว่ายังเป็นผู้ดีหรืออ่อนน้อม ประสพการณ์ ซึ่งข้าราชการครูถือว่าเป็นต้นแบบที่ดี ที่ใกล้ชิดนักเรียน นักศึกษา ซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์และเป็นกำลังสำคัญของประเทศชาติ ในการขับเคลื่อนต่างๆอันจะพัฒนาไปเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป ดังนั้นข้าราชการครูที่จะเป็นผู้อบรมสั่งสอน จัดการเรียนรู้อ่อนแก่นักเรียน นักศึกษา ต้องมีความสมบูรณ์ ทั้งองค์ความรู้ และรวมถึงความประพฤติของข้าราชการครูที่ต้องดีงาม เป็นที่ยอมรับสร้างศรัทธา สร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงถือว่าความประพฤติที่ดีงาม การธำรงรักษาไว้ซึ่งวินัยของข้าราชการครูจึงมีความสำคัญ ดังนั้นในวิชาชีพครูจึงจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายบัญญัติเป็นแนวปฏิบัติตนเพื่อรองรับการกระทำของข้าราชการครูที่สามารถชี้ขาด

ได้ว่าการกระทำของครูจัดระเบียบหรือฝึกวินัยตามที่กฎหมายกำหนดด้วยหรือไม่ เพื่อให้มีการควบคุม ดูแล ข้าราชการครูให้ประพฤติปฏิบัติตนให้เรียบร้อย สมกับเป็นข้าราชการครูที่ถือว่าเป็นปูชนียบุคคล รวมทั้งข้าราชการครูยังเป็นผู้ที่ส่งเสริมสนับสนุนความเจริญก้าวหน้าของประเทศ คือสร้างพลเมืองที่ดีของประเทศ โดยการให้การศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะทำให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่ดีตามที่ประเทศชาติคาดหวังการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเตรียมกำลังคนรองรับการพัฒนาประเทศตามนโยบายยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และโครงการไทยแลนด์ 4.0 สืบทอดวัฒนธรรมประเพณีที่ดีงามของชาติจากคนรุ่นหนึ่งไปยังอีกคนรุ่นหนึ่ง ให้มีการรักษาความเป็นชาติไว้อย่างมั่นคงยาวนานสืบไป

จากความสำคัญของวิชาชีพครู จึงได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ใช้บังคับกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นการเฉพาะคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ข้าราชการครู” ไว้ว่าข้าราชการครูหมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน และส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาของรัฐ และบัญญัติกฎหมายคือ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 ที่กำหนดไว้ในมาตรา 48 ที่บัญญัติว่า ผู้ที่จะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ต้องประพฤติตนตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพตาม มาตรา 49 ที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพประกอบด้วยมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพมาตรฐานการปฏิบัติงานมาตรฐานการปฏิบัติตนในจรรยาบรรณด้านต่างๆ ประกอบด้วย 1) จรรยาบรรณต่อตนเอง 2) จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ 3) จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ 4) จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ 5) จรรยาบรรณต่อสังคม ซึ่งจากพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 แสดงให้เห็นว่าวิชาชีพครูเป็นวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่จะประกอบวิชาชีพครูต้องมีคุณสมบัติและมาตรฐานตามที่กฎหมายเหล่านี้กำหนด ซึ่งเป็นหลักประกันขั้นต้นว่ากระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะคัดเลือกคนดี คนเก่งมาประกอบวิชาชีพครู ซึ่งจากแนวคิดและหลักการที่สร้างทัศนคติและค่านิยมว่าครูเป็นคนดี คนเก่งเป็นปูชนียบุคคล ดังกล่าว จะส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยข้าราชการครู เมื่อครูกระทำผิดทางวินัย ซึ่งแม้จะเป็นวินัยไม่ร้ายแรงหรือร้ายแรงก็ตาม เมื่อการพิจารณาความผิดทางวินัย ที่ต้องยึดหลักนิติธรรมและหลักมโนธรรม เมื่อการดำเนินการสอบสวนทางวินัยเสร็จผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย มักจะนำหลักมโนธรรมมาประกอบการใช้ดุลพินิจความผิดทางวินัยของข้าราชการครูเป็นหลัก โดยมีการลดหย่อนความผิดทางวินัย เช่น โทษตัดเงินเดือน ลดหย่อนเป็นภาคทัณฑ์ วินัยร้ายแรงจากไล่ออก ลดหย่อนเป็นปลดออก ซึ่งเสมือนลาออกจากราชการ ทำให้เป็น

ปัญหาในการใช้ดุลพินิจความผิดทางวินัยที่ยึดหลักมโนธรรม มากกว่าหลักนิติธรรม ทำให้ครูผู้กระทำผิดทางวินัยไม่เกิดความตระหนักในความผิดทางวินัยแม้จะมีการตราพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 เพื่อการสรรหาครูดี ควบคุม กำกับดูแลความประพฤติของข้าราชการครู แต่การกระทำผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังมีปรากฏอยู่บ่อยครั้ง และท้ายที่สุดแห่งการดำเนินการทางวินัยแล้วปรากฏว่า ครูจะถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง แม้ว่าเริ่มต้นนั้นจะถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงก็ตาม ทำให้ห้มองเห็นว่าการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูยังไม่มีความเหมาะสม ไม่เป็นธรรมแก่ความผิดหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ชัดเจนเกี่ยวกับข้อกำหนดของการใช้ดุลพินิจพิจารณาลงโทษข้าราชการครูผู้ซึ่งประพฤติผิดวินัย ทำให้เมื่อมีกรณีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน ก็ทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่แตกต่างกัน อันนำมาซึ่งเหตุผลในการอ้างถึงบทลงโทษที่แตกต่างกันในแต่ละกรณีกันได้ ถือว่าเป็นปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ถึงการกระทำที่เป็นกรณีเข้าข่ายผิดวินัยข้าราชการครู หรือเกิดการใช้ดุลพินิจในการลงโทษขั้นรุนแรงหนักหรือเบาแตกต่างกันไป ซึ่งทำให้ข้าราชการครูขาดความตระหนักในการรักษาวินัย และมองว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการถูกลงโทษ จนมีการนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมากอย่างเช่นในกรณีผู้ที่ศึกษาได้ศึกษาในการใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูจะพบว่าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ไม่ได้กำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยความผิดที่ชัดเจน ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่บัญญัติไว้ชัดเจน โดยเฉพาะขั้นตอนการดำเนินการในการวินิจฉัยข้อกำหนดพยานหลักฐานในฐานความผิดต่างๆ เพราะโทษทางวินัยนั้นมี 2 ประการ คือ วินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งประกอบด้วย 1) ภาคทัณฑ์ 2) ตัดเงินเดือน 3) ลดเงินเดือน และวินัยร้ายแรง ซึ่งประกอบด้วย 1) ปลดออก 2) ไล่ออก ทำให้การวินิจฉัยของผู้มีอำนาจ ซึ่งนับตั้งแต่คณะกรรมการสอบสวนที่มีหน้าที่รวบรวมรายงานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบความผิด ที่ในการดำเนินการนั้น กฎหมายได้มอบอำนาจดุลพินิจแก่คณะกรรมการการสอบสวนและแก่ผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งนับว่าจะเลือกใช้ความผิดในระดับไหน เพราะว่าในความผิดที่กระทำแต่ละโทษนั้นมีลำดับชั้นความผิดที่แตกต่างกันจนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ไม่สามารถสร้างความตระหนักในการชำระรักษาไว้ซึ่งการมีวินัยให้เกิดแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการที่จะเกรงกลัวต่อการกระทำผิดทางวินัย เสมือนหนึ่งว่าการบังคับใช้กฎหมายไม่มีความเข้มงวดหรือเข้มแข็ง ทำให้เกิดปัญหาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีการกระทำผิดวินัยอยู่เนื่อง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาในการ

บังคับใช้กฎหมายในการพิจารณาลงโทษความผิดวินัยของข้าราชการครู อันเกิดจากการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันนั่นเอง

จากการที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กฎระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ว่าด้วยการสอบสวนทางวินัย พ.ศ.2550 และกฎสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าด้วยการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2561 เป็นกฎหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความตระหนักในการรักษาวินัย แต่เมื่อผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสม ไม่เป็นไปตามมาตรฐานความผิดที่เกิดขึ้น ทำให้การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูในความผิดต่างๆ เกิดความไม่แน่นอนในระดับความผิดที่เกิดขึ้นเป็นช่องว่างทางกฎหมาย ซึ่งสามารถยกตัวอย่างในเรื่องที่ผู้ศึกษาได้ศึกษา ได้แก่

1. การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ หมายถึง การพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากกระทำความผิด เป็นความผิดกรณีใด ตามมาตราใด และควรลงโทษสถานใด การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายและจะกระทำได้อต่อเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยกระจ่างชัดเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยความผิดและกำหนดโทษตามกฎหมายที่กำหนดได้ ทั้งนี้ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการสอบสวนถูกต้องตามระเบียบที่กำหนด เว้นแต่กรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 96 ที่บัญญัติไว้ว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัย จักต้องได้รับโทษทางวินัยซึ่งโทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ 1) ภาคทัณฑ์ 2) ตัดเงินเดือน 3) ลดเงินเดือน 4) ปลดออก 5) ไล่ออก ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าเป็นผู้ลาออก และมาตรา 97 ที่บัญญัติไว้ว่าการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบของ ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับระดับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยาบาล โดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และเหตุผลอย่างไรในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้นซึ่งเมื่อข้อกฎหมายที่กำหนดในการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษตามมาตรา 96 และมาตรา 97 จะพบว่าได้กำหนดแนวทางการพิจารณา

ความผิดและการกำหนดโทษทางวินัยไว้พอสังเขปเท่านั้น ไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติทั้งในส่วนการกำหนดสัดส่วนความผิดตามหลักการที่กำหนดและไม่ได้ระบุว่าจะต้องลงโทษวินัยตามความผิดแบบไหน ในระดับใด

2. หลักการพิจารณาความผิด หมายถึง เมื่อดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานและมูลความผิด และพบว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทำผิดทางวินัยตามที่ถูกกล่าวหาจริง เมื่อเป็นความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรงหรือวินัยร้ายแรง แนวทางการพิจารณาความผิดนั้น ได้วางหลักการพิจารณาไว้ 2 แนวทาง คือ ตามหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นการพิจารณาความผิด โดยยึดกฎหมายเป็นหลักการกระทำใด จะเป็นความผิดทางวินัยกรณีใด ต้องมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางวินัย หากไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางวินัยก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย ในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดกรณีใด ต้องพิจารณาให้เข้าองค์ประกอบของการกระทำผิดกรณีนั้นด้วย ถ้าข้อเท็จจริงบ่งชี้ว่า เข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตราใด ก็ปรับบทความผิดไปตามมาตรานั้น และลงโทษไปตามความผิดนั้น และตามหลักมโนธรรมเน้นการพิจารณาให้เป็นที่ถูกต้องเที่ยงธรรมตามความเป็นจริงและตามผลที่ควรจะเป็นซึ่งหมายถึง การพิจารณาความผิดไม่ควรคำนึงถึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงความยุติธรรมด้วย โดยจะต้องคำนึงถึงศักยภาพความเป็นจริงของเรื่องปัญหาว่าเป็นอย่างไร แล้วพิจารณาไปตามสภาพความเป็นจริง ซึ่งในการพิจารณาความผิดต้องอาศัยทั้งหลักนิติธรรมและมโนธรรมด้วย จึงจะเกิดความถูกต้องและเป็นธรรม แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ก็ยังไม่ชี้ชัดว่าในการพิจารณาความผิดตามดุลพินิจของผู้มีอำนาจนั้น จะยึดหลักนิติธรรมเท่าใด และหลักมโนธรรมเท่าใด ทำให้การลงโทษวินัยที่ผ่านมามีส่วนหนึ่งที่สร้างความเคลือบแคลงกันได้แก่คนทั่วไป ผู้ถูกลงโทษหรือแก่ผู้เสียหาย ว่าไม่มีมาตรฐานในการลงโทษ มองว่าเป็นการเอื้ออาทรและเล่นพรรคเล่นพวกทำให้การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ผ่านมาจึงยังไม่สร้างความตระหนักในการธำรงรักษาวินัยแก่ข้าราชการครูและไม่สร้างความเชื่อมั่น ศรัทธา ความมั่นใจแก่คนทั่วไปได้

3. ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ เดิมผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ได้แก่

ผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย

อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษา หรืออนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) แต่งตั้ง

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งความผิดวินัยมี 2 ประเภท คือความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้ ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ คือ ผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายกำหนดความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษมีดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาสำหรับตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาที่มีวิทยฐานะตั้งแต่เชี่ยวชาญลงมา และตำแหน่งที่ไม่มีวิทยฐานะและตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ออกคำสั่งที่ 19/2559 เรื่องการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการลงวันที่ 21 มีนาคม 2559 ได้กำหนดแนวทางการบริหารบุคคลของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ในข้อ 6 ซึ่งได้โอนอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักเขตพื้นที่เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา เขตพื้นที่ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งจากปัญหานี้จะพบว่าข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายที่กำหนด ซึ่งในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ คือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แต่ตามคำสั่งดังกล่าวของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ต้องนำมาพิจารณาที่ศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ทำให้การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา

4. หลักการรับสารภาพไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษทางวินัย หมายถึง การที่ข้าราชการครูได้ให้ความร่วมมือกับผู้ดำเนินการทางวินัยหรือพิจารณาโทษทางวินัยโดยการรับสารภาพโดยหวังว่าจะได้รับความปรานี ในการลดโทษทางวินัยเช่นเดียวกับการดำเนินการทางคดีในศาลยุติธรรมแต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าผลของการรับสารภาพที่ได้รับกลับเป็นผลร้ายแรง เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ผู้พิจารณาโทษทางวินัยใช้ดุลพินิจอย่างไร ในการสั่งลงโทษแก่ผู้รับสารภาพในความผิดทางวินัยซึ่งประโยชน์ในการรับสารภาพนั้น ทำให้การดำเนินการทางวินัยสามารถดำเนินการได้รวดเร็วสามารถก่อให้เกิดความยุติธรรม เกิดความเป็นธรรมทั้งแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยและผู้เสียหาย และ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546¹⁴⁸ ได้กำหนดมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพตาม ซึ่งประกอบด้วยมาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพมาตรฐาน

¹⁴⁸พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 มาตรา 49

การปฏิบัติงานมาตรฐานการปฏิบัติตน และในจรรยาบรรณด้าน 1) จรรยาบรรณต่อตนเอง 2) จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ 3) จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ 4) จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ 5) จรรยาบรรณต่อสังคม ซึ่งเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่จะประกอบวิชาชีพครูต้องมีคุณสมบัติและมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นหลักประกันขั้นต้นว่ากระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะคัดเลือกคนดี คนเก่งมาประกอบวิชาชีพครู เป็นปวงชนบุคคล ซึ่งหากครูที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่เคยทำผิดวินัยมาก่อน ความผิดทางวินัยครั้งนี้เป็นความผิดครั้งแรก ไม่เคยทำผิดตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ สมควรนำมาเป็นเหตุลดหย่อนโทษทางวินัยได้ ซึ่งจะเป็นหลักประกัน สร้างความเชื่อมั่น ในการที่ข้าราชการครูที่รับสารภาพความผิดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยความผิดปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ.2549¹⁴⁹ จะเป็นเหตุลดหย่อนโทษ ซึ่งจะทำให้ครูที่ถูกลงโทษและผู้เสียหายได้รับความเป็นธรรมแน่นอน

จากการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงปัญหาทางกฎหมายและจากประเด็นปัญหาทั้ง 4 ประการดังกล่าว จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจลงโทษวินัยแก่ข้าราชการครู อันเกิดจากการใช้ดุลพินิจในกรณีข้อเท็จจริงแห่งการกระทำผิดของข้าราชการครูที่แตกต่างกัน จนกระทั่งนำมาซึ่งปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพิจารณากำหนดโทษทางวินัยที่จะลงแก่ข้าราชการครูผู้นั้น ซึ่งการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันนำมาซึ่งบทลงโทษของการปรับใช้ข้อเท็จจริงตามพฤติการณ์ไปสู่การปรับบทลงโทษที่แตกต่างกันด้วย จึงสมควรปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ เป็นคณะกรรมการในการพิจารณาสอบสวนกรณีมีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้นอย่างชัดเจน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษและการลงโทษข้าราชการครูตามกฎหมายมีประสิทธิภาพและเพียงพอต่อความยุติธรรมตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูเป็นไปด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ เกิดความเป็นธรรมทั้งแก่ผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหาย เพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน สร้างความตระหนัก สร้างความศรัทธาเชื่อมั่น ในการดำเนินการทางวินัยโดยเฉพาะในส่วนของการใช้ดุลพินิจเพื่อการลงโทษทางวินัยต่อไป

¹⁴⁹กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยความผิดปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ.2549 ข้อ1(2) และข้อ 2 (3)

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและจากบทสรุปวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในปัญหาทางกฎหมาย ในประเด็นปัญหาทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจการลงโทษทางวินัยข้าราชการครู ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย ตามมาตรา 82-97 และหมวด 7 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 98-106 ซึ่งกำหนดถึงการลงโทษวินัยข้าราชการครู และกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยความผิดปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ.2549 ข้อ 1 (2) และข้อ 2 (3) พบว่ามีปัญหาในการใช้ดุลพินิจการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครู ผู้ศึกษาขอเสนอแนะในประเด็นปัญหาต่างๆ ดังนี้

1. ปัญหาการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 96 และมาตรา 97¹⁵⁰ ที่บัญญัติว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัยจำต้องได้รับโทษทางวินัย และมาตรา 97 การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้สั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและไม่ให้เป็นไปโดยพยาบาทโดยอคติหรือ โดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิดในคำสั่งลงโทษ ต้องแสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใดและเหตุผลอย่างไร ในการกำหนดสถานโทษเช่นนี้ ซึ่งจากมาตรา 96 และมาตรา 97 จะบอกถึงแนวทางการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการครูไว้เพียงเล็กน้อย ไม่ได้มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้ผู้มีอำนาจทางกฎหมายจะพิจารณาโทษและหากเป็นวินัยไม่ร้ายแรงมักจะเป็นภาคทัณฑ์และงดเว้นโทษ และหากเป็นวินัยร้ายแรงมักจะปรับบทลงโทษเป็นปลดออกซึ่งเหมือนลาออก จึงทำให้การใช้ดุลพินิจในลักษณะนี้เป็นการไม่เหมาะสม ทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ตระหนักในความผิดทางวินัยผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าบทบัญญัติเรื่องนี้ควรปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

มาตรา 96 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติไว้ว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย จำต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7

¹⁵⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

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

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าเป็นผู้ลาออก เสนอแนะควรปรับปรุงแก้ไขใหม่ดังนี้

มาตรา 96 ข้าราชการครู ผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงให้เป็นวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งกำหนดโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ประกอบด้วย 1. ภาคทัณฑ์ 2. ตัดเงินเดือน 3. ลดเงินเดือน ส่วนผู้ที่กระทำผิดจนเกิดความเสียหายร้ายแรงเป็นวินัยร้ายแรง ซึ่งประกอบด้วย 1. ปลดออก 2. ไล่ออก

มาตรา 97 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติไว้ว่าการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบของ ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยานาต โดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และเหตุผลอย่างใด ในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น

เสนอแนะควรปรับปรุงแก้ไขใหม่ดังนี้

มาตรา 97 การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้สั่งลงโทษต้องคำนึงถึงทั้งหลักนิติธรรมและมโนธรรม เพื่อการลงโทษที่เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยานาต โดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด ในคำสั่งลงโทษให้ผู้สั่งลงโทษแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และเหตุผลอย่างใด ในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น

2. ปัญหาการรับสารภาพไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษ

กฏสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าด้วยความผิดขัดแย้ง พ.ศ. 2549¹⁵¹ ข้อ 1(2) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย ในกรณีดังต่อไปนี้ กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

¹⁵¹ กฏ ก.ค.ศ.ว่าด้วยความผิดขัดแย้ง พ.ศ. 2549

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือและข้อ 2 (3) กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

กฏสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ว่าด้วยความผิดขัดแจ้ง พ.ศ. 2549 เสนอแนะควรปรับปรุงดังนี้

ให้ปรับปรุงข้อความใน (2) ของข้อ 1 และ (3) ของข้อ 2 โดยเพิ่มข้อความ ดังนี้

(2) กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือทั้งนี้กำหนดให้การรับสารภาพของผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการทางวินัย สามารถนำมาเป็นเหตุผลหย่อนโทษได้ เช่น กรณีดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ลดหย่อนโทษเบาจากเกณฑ์มาตรฐานโทษ 1 ชั้น ยกตัวอย่างเช่น ถ้าเกณฑ์มาตรฐานโทษคือ ตัดเงินเดือน 5% ให้ลดหย่อนเป็นโทษภาคทัณฑ์เป็นต้น

(3) กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือทั้งนี้กำหนดให้การรับสารภาพของผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการทางวินัย สามารถนำมาเป็นเหตุผลหย่อนโทษได้ เช่น กรณีดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงและไม่มิตติคุณรัฐมนตรีกำหนดระดับโทษในความผิดไว้ให้พิจารณาเป็นวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยให้ลงโทษขั้นสูงสุดคือลดเงินเดือน เป็นต้น

3. ปัญหาการใช้ดุลพินิจพิจารณาการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครู

ในการใช้ดุลพินิจเมื่อครูกระทำผิดทางวินัย เมื่อการพิจารณาความผิดทางวินัย จะยึดหลักนิติธรรมและหลักมโนธรรม เมื่อการดำเนินการสอบสวนทางวินัยเสร็จ ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ในการพิจารณาความผิดมักจะนำหลักมโนธรรมมาประกอบการใช้ดุลพินิจความผิดทางวินัยของข้าราชการครูมากกว่าหลักนิติธรรม โดยมีการลดหย่อนความผิดทางวินัย เช่น โทษตัดเงินเดือน ลดหย่อนเป็นภาคทัณฑ์ วินัยร้ายแรงจากไล่ออก ลดหย่อนเป็นปลดออก ซึ่งเสมือนลาออกจากราชการ ซึ่งจะทำให้ครูจะถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แม้ว่าเริ่มต้นนั้นจะถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงก็ตาม ทำให้มองเห็นว่าการใช้ดุลพินิจในการ

ลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูยังไม่มีความเหมาะสม ไม่เป็นธรรมแก่ความผิดหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากยังไม่มีความชัดเจนที่กำหนดไว้ชัดเจนเกี่ยวกับข้อกำหนดของการใช้ดุลพินิจพิจารณาลงโทษข้าราชการครูผู้ซึ่งประพฤติผิดวินัย ทำให้เมื่อมีกรณีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ก็ทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่แตกต่างกัน อันนำมาซึ่งเหตุผลในการอ้างถึงบทลงโทษที่แตกต่างกันในแต่ละกรณีกันได้ ถือว่าเป็นปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ถึงการกระทำที่เป็นกรณีเข้าข่ายผิดวินัยข้าราชการครู หรือเกิดการใช้ดุลพินิจในการลงโทษขั้นรุนแรงหนักหรือเบาแตกต่างกันไป ซึ่งทำให้ข้าราชการครูขาดความตระหนักในการรักษาวินัย และมองว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการถูกลงโทษ จนมีการนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก จึงเสนอแนะในการออกข้อกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจพิจารณาลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูด้วย ดังนี้

3.1 ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูให้ยึดหลักหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นการพิจารณาความผิดโดยยึดกฎหมายเป็นหลักการกระทำใด จะเป็นความผิดทางวินัยกรณีใด ต้องมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางวินัย หากไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางวินัยก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยและหลักมโนธรรมซึ่งเน้นการพิจารณาให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรมตามความเป็นจริงและตามผลที่ควรจะเป็นซึ่งหมายถึงการพิจารณาความผิดไม่ควรคำนึงถึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงความยุติธรรมด้วย โดยจะต้องคำนึงถึงศักยภาพความเป็นจริงของเรื่องปัญหาว่าข้อเท็จจริงเป็นอย่างไรแล้วพิจารณาไปตามสภาพความเป็นจริง โดยให้ยึดหลักนิติธรรมเป็นลำดับแรก หากเป็นความผิดชัดเจนและมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนและระดับโทษในความผิดไว้ให้การใช้ดุลพินิจโดยยึดหลักนิติธรรมในการพิจารณาการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูเป็นที่สิ้นสุด ไม่ต้องนำหลักมโนธรรมมาประกอบในการใช้ดุลพินิจพิจารณาการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครู

3.2 ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูซึ่งไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดระดับโทษในความผิดไว้ให้กำหนดสัดส่วนในการใช้ดุลพินิจพิจารณาการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูโดยยึดหลักหลักนิติธรรมและหลักมโนธรรมในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ต้องใช้หลักนิติธรรมและหลักมโนธรรมในการใช้ดุลพินิจพิจารณาการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูเสมอ ทั้งนี้ในการกำหนดโทษและการลงโทษต้องระบุด้วยว่าใช้หลักนิติธรรมและหลักมโนธรรม ให้นำหนักในการกำหนดโทษและลงโทษเป็นสัดส่วนอย่างละเท่าใด

จากข้อเสนอแนะทั้งหมดที่นำเสนอข้างต้นผู้ศึกษามีความคาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่าแนวคิดในการแก้ไขกฎหมายและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ทั้งหมดที่กล่าวมา จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐ คือสถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการ และข้าราชการครูในการที่จะสามารถสร้างความตระหนักในการรักษาวินัยของข้าราชการครูและสามารถดำเนินการทางวินัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครู ผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหายอันจะเป็นการสร้างความมั่นใจและสามารถดึงความศรัทธาในวิชาชีพครูและความเชื่อมั่นจากบุคคลทั่วไปและนักเรียน ให้กลับมามีวิชาชีพครูได้รับการนับถือ ยกย่อง เชิดชูเกียรติภูมิและยึดถือว่าครูคือปูชนียบุคคลของชาติ จะทำให้ครูเกิดขวัญกำลังใจในการพัฒนานักเรียน ให้เป็นกำลังสำคัญของชาติต่อไปในอนาคต และเพื่อความยุติธรรมตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลและเพียงพอเหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนดด้วย





บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

บรรณานุกรม

- กฏ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549.
- กฏ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550.
- กฏ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือเงินเดือน พ.ศ. 2561.
- กรมสามัญศึกษา. (2542). การบริหารโรงเรียนตามแนวปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพฯ: หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา.
- กระทรวงการคลัง. วินัยข้าราชการพลเรือน <https://www.mof.go.th/th/view/attachment/file/วินัยข้าราชการพลเรือน.pdf>
- กร กองสุข. (2548). การดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างวินัยนักเรียนด้านความรับผิดชอบ โรงเรียนสามัคคีพิทยาคม อำเภอโนนสุวรรณ จังหวัดบุรีรัมย์. ปรินญาณิพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- กองนิติการ กลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย นิติกรรมและสัญญา, หลักการใช้ดุลพินิจ, สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2564, <http://protection.labour.go.th/images/Manual/0001.pdf>
- คณะกรรมการศึกษาและยกเว้นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด. (2561). คดีหมายเลขแดงที่ 1.765/2561. (1 สิงหาคม 2561)
- _____. (2562). คดีหมายเลขแดงที่อบ.199/2562. (4 ธันวาคม 2562)
- คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ. (2559). การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค คำสั่งที่ 10/2559. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 68 ง (21 มีนาคม 2559)
- _____. (2559). การบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค คำสั่งที่ 11/2559. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 68 ง (21 มีนาคม 2559)
- _____. (2560). การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค คำสั่งที่ 19/2559. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 96 ง (3 เมษายน 2560)
- โครงการส่งเสริมการเรียนรู้ในองค์กร องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหาด อ.บ้านลาด จ.เพชรบุรี, แนวทางการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ, สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2564, <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER22/DRAWER008/GENERAL/DATA0000/00000034.PDF>

เฉลิมศักดิ์ วงศ์ศิริวัฒน์. (2559). คุณพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง. เอกสารวิชาการ. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร

ชมชื่น มัณยารมณ. บทที่ 3 ความหมายและลักษณะของกฎหมาย.

<https://law.dpu.ac.th/upload/content/files/3.doc>. สืบค้นวันที่ 4 กันยายน 2564

ชัยวัฒน์ อัดพัฒน์. จริยศาสตร์ ETHICS (MORAL PHILOSOPHY) บทที่ 6 จริยศาสตร์ของ

อริสโตเติล. <http://old-book.ru.ac.th/e-book/p/PY336/py336-6.pdf>

ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล. (2560). นิติปรัชญา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ :

<http://blogs.law.tu.ac.th/students/wp-content/uploads/2017/02/Ch.1.pdf>

จิตติพร ปานใหม่. (2556). คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบ เพราะกระบวนการแต่งตั้งกรรมการไม่

ถูกต้องตามกฎหมาย. บทความวิชาการ ปีที่ 10 หน้าที่ 45 สำนักงานศาลปกครอง.

ณัฐพล ลือสิงหนาท.(2554). แค่เพียงถลนถลนด้วยวาจา.....ถือว่าไม่รักษาชื่อเสียงเกียรติศักดิ์ ราชการ,

บทความทางวิชาการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ณัฐพร สดาร์ณ. (2540). การศึกษาองค์ประกอบความมีวินัยในตนเองของนักเรียนทหาร

และพลเรือน. ปรินญาณิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ประสานมิตร.อ้างถึงใน สุขชาติ อังแสงธรรม. รายงานวิจัยเรื่อง การกระทำผิดวินัยของ

ข้าราชการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ระหว่างปี พ.ศ. 2535 ถึง

พ.ศ. 2552. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

ณัฐพงษ์ ศรีศาลา. (ม.ป.ป.). ปัญหาทางกฎหมายการดำเนินการทางวินัย พนักงานใน

สถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551. วารสารการเมือง การบริหาร

และกฎหมาย ปีที่ 7 ฉบับที่ 3. มหาวิทยาลัยบูรพา.

ทวบทวน ชานาญคำ. (2551). ปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและ

บุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (การศึกษา

อิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

ธานี กรัยวิเชียร. บทความทางวิชาการ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ.

https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/3journal/b102%20jul_6_1.pdf สืบค้นวันที่ 5 กันยายน 2564

ธีมานิตต์ จงไกรจักร. (2559). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูในสหรัฐอเมริกา, บทความ

วิชาการ 2559 กระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ.

- นายปกครอง. (2556). พฤติกรรมที่ส่อไปในทางชู้สาว “ผิดวินัยร้ายแรง”, บทความทางวิชาการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
- _____. (2556). ข้าราชการมีความสัมพันธ์ฉันท์ชู้สาว เมื่อมีมูลความผิด ผิดวินัยหรือไม่,
บทความทางวิชาการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
- นิรันดร์ ไมตรีสมสกุล. (2551). การลงโทษวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, ผลงาน
วิชาการเพื่อประกอบการมีหรือขอเลื่อนวิทยฐานะสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาน่าน เขต 1
- บุญคุ้ม จิตรจักร. (2550). การดำเนินการทางวินัย ข้าราชการครูในประเทศฟินแลนด์. บทความ
วิชาการ 2550 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ.
- ประวิณ ณ นคร. (2558). วินัย : หลักและวิธีการรักษาวินัย. สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. พิมพ์
ครั้งที่ 1 (2558). กรุงเทพฯ. กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ.
- ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์. (2558). การดำเนินการทางวินัย ข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส. บทความ
วิชาการ 2558 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.
- ไพฑูริย์ การเพียร. (2544). *บทบาทของครูการส่งเสริมความมีวินัยในตนเองของนักเรียน โรงเรียน
ประถมศึกษาอำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตร
มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.*
- พิระเพชร ศิริกุล. (2542). *การศึกษาการลงโทษทางวินัยในการทำความผิดทางวินัย ของ
ข้าราชการครูสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์ระหว่างปี พ.ศ.2534 – 30
กันยายน 2539. (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัย
มหาสารคาม, มหาสารคาม.*
- พนัส หันนาคินทร์. (2542). *หลักการบริหารโรงเรียน. กรุงเทพฯ : สุภาการพิมพ์. (2546). หลักการ
บริหาร โรงเรียน. การบริหารบุคลากร โรงเรียน. กรุงเทพฯ : พิมพ์ศ.*
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
- พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546.
- มงคล รุ่งสว่าง. (2552). *ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู. (การศึกษาค้นคว้า
อิสระปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
นนทบุรี.*
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2525). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์.*
- ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการของข้าราชการครู
และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2551.

- ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548.
- ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวินัยออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548.
วินัยข้าราชการพลเรือน, สืบค้นเมื่อ 16 สิงหาคม 2564,
<https://www.mof.go.th/th/view/attachment/file>
- วินัยและการรักษาวินัย, สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2564, น.29,
<http://cleangov.nongchoktravel.com/wp-content/uploads/2017/A2.pdf>
- วรพจน์ วิสริตพิชญ์. (2545). หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา) หน้า 133.
- วัชรินทร์ ทับทิมจินต์. (2550). ปัญหากฎหมายผู้มีส่วนได้เสียกับการดำเนินการทางวินัย: ศึกษากรณีตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา, (การศึกษาศรีปริยญานิติศาสตรมหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- วันวิสาข์ผาสุข. (ม.ป.ป). ปัญหาหลักการให้สิทธิโต้แย้งก่อนออกคำสั่งทางปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีคู่มือการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายและคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- ศรณรงค์ นิลสาริกา. ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข, แนวปฏิบัติในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, ฉบับปรับปรุง 2563, สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2564,
<http://www.stopcorruption.moph.go.th/application/editors/userfiles/files/>
- ศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดสำนักงานเขตหนองจอก. (2561). วินัยและการรักษาวินัย,
<http://cleangov.nongchoktravel.com/wp-content/uploads/ครูวินัยและการรักษาวินัย.pdf>
- สมชัย เลิศสุทธีวงศ์. (ม.ป.ป.). หลักนิติธรรม กับ ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง. วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สมยศ วงษ์ดี. (2558). การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2558.

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2559). โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ, สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2564, https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/11/Rule_of_Law_Index_resize.pdf
- สถิติการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ปีพุทธศักราช 2562
- สถิติการดำเนินการร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค 4 มกราคม 2561.
- สุพัตรา แสนอุบล. (2551). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับดุลพินิจดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, (การศึกษาอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- สุวรรณ ชนะสงคราม. (2559). เอกสารเผยแพร่ความรู้ การฝึกอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย, ฝึกอบรมหลักสูตร การดำเนินการทางวินัย ณ สำนักงาน ก.พ. จังหวัดนนทบุรี ตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน 2559 ถึงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2559.สำนักงาน ก.พ.
- สินีนานู สุทธจินดา. (2543). การศึกษาวินัยในตนเองของนักเรียนสาขาพาณิชยการ โรงเรียนอาชีวศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการศึกษาเอกชนในกรุงเทพมหานคร, (ปริญญา นิพนธ์ กศ.ม, ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2559.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2562). ข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา. มีนาคม 2562.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, การดำเนินการทางวินัย (กม.), สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2564, <https://otepc.go.th/th/otepc10/km-otepc10/item/2688-2019-06-20-08-37-04.html>.
- สำนักงาน ก.พ.. ระบบราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส (1) . <https://www.ocsc.go.th/blog/2017/08/ระบบราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส-1>.
- หนังสือพิมพ์.ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 4 มีนาคม 2562.
- กองนิติการ กลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย นิติกรรมและสัญญา, หลักการใช้ดุลพินิจ, สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2564, <http://protection.labour.go.th/images/Manual/0001.pdf>
- Plato. The Law (Trans. T.J. Saunders, Penguin Classics, 1875).อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2548).หน้า 110 – 115.
- อรณิช สุขบาล. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำทุจริตในภาครัฐตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

ทฤษฎีในภาครัฐ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์)
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.

องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (ยูเนสโก). (2558). กฎหมาย
การศึกษาและการดำเนินการทางวินัยในประเทศสิงคโปร์, เอกสารเผยแพร่บทความ
วิชาการ หน้า 193 ,องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ
กรุงเทพฯ.

อุทัย หิรัญโต. (2523). การปกครองท้องถิ่น.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

อุทัย ภูเต้าสูง. (2552). การดำเนินงานเสริมสร้างวินัยด้านการรักษาความสะอาดของนักเรียน โรงเรียน
โคกกลางวิทยา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 1. (วิทยานิพนธ์ปริญญาครุ
ศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, มหาสารคาม.

อุษา ชลาชนเดชะ.(2545). ประสิทธิภาพของการลงโทษทางวินัย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตร
มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

Aristotle. (1995), Politics. Oxford: Oxford University Press : <https://th.wikipedia.org>.

Baker W Alton. (1953). Personnel Management in Small Plant. Ohion : Bureau of Business
Reserch College of Commerce And Administration. The Ohio University.

Dicey, (1985),An Introduction to the Study of the law of the Constitution.

Megginson, Leon C. (1972). Personnel: A Behavioral Approach to Administration. Homewood
Illinois: Richard D. Irwin

J.B. Kingsbury. (1975). Personnel Administration For Thai Students. Bangkok : Institute of
Public Administration. Thammasat University

Locke, John (1988), Two Treatises of Government, 3rd edition, Cambridge University Press.

Rawls, J. (2 0 0 0). Lectures on the History of Moral Philosophy. Cambridge, MASS: Harvard
University Press.

Rohr, J.A. (2001). “The Study of Ethics in the P.A. Curriculum”in Classics of Administrative
Ethics. Edited by Bruce,W. Colorado: Westview Press.

Webster’s new world dictionary of American English (3rd ed.). (1994). New York:
Prentice-Hall



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

ภาคผนวก ก

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559



คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
ที่ ๑๐/๒๕๕๙
เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค

โดยที่ได้ปรากฏข้อเท็จจริงถึงสภาพปัญหาในการจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาคของประเทศว่า เกิดจากปัญหาการสั่งการและการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นเอกภาพเป็นปัญหาสำคัญ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูประบบการศึกษาให้สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ประกอบด้วย

- (๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ
- (๒) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการ
- (๓) เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นกรรมการ
- (๔) เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เป็นกรรมการ
- (๕) เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นกรรมการ
- (๖) เลขาธิการสภาการศึกษา เป็นกรรมการ
- (๗) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ข้อ ๒ ให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดทิศทางในการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด
- (๒) วางแผนงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด
- (๓) พิจารณาการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด
- (๔) แต่งตั้ง โอน หรือย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด ทั้งนี้ ตามประเภทหรือระดับตำแหน่งที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกำหนด
- (๕) สั่งให้ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด หยุดการปฏิบัติหน้าที่หรือให้พ้นจากตำแหน่ง
- (๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น

(๗) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานตามข้อ ๗ (๗)

(๘) เชิญข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาสอบถามข้อเท็จจริง รวมทั้งเรียกเอกสารจากหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา

ในระหว่างที่ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ถูกสั่งให้หยุดการปฏิบัติหน้าที่หรือถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตาม (๕) บุคคลนั้นไม่อาจได้รับเงินค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์ใด ๆ ในตำแหน่งที่ถูกสั่งให้หยุดการปฏิบัติหน้าที่หรือถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง

ในกรณีที่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดให้องค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ตาม (๔) มิให้นำบทบัญญัตินั้นมาใช้บังคับแก่องค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

ข้อ ๓ ให้สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ตามข้อ ๒ (๖) และให้การเบิกจ่ายเบี้ยประชุมเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ และการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอื่น ๆ ที่จำเป็น ให้เบิกจ่ายได้ตามระเบียบของทางราชการ โดยเบิกจ่ายจากงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

ข้อ ๔ ให้ยุบเลิกคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และให้โอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ กศจ. ของจังหวัดนั้น ๆ ตามคำสั่งนี้

บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีใด ที่อ้างถึงคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ให้มีผลใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับคำสั่งนี้

ข้อ ๕ ให้ยุบเลิก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และให้โอนอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ กศจ. ของจังหวัดนั้น ๆ ตามคำสั่งนี้

บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีใด ที่อ้างถึง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้มีผลใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับคำสั่งนี้

ข้อ ๖ ในแต่ละจังหวัด ให้มีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กศจ.” ประกอบด้วย

- (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
- (๒) ศึกษาธิการภาคในพื้นที่ที่ได้รับผิดชอบ เป็นรองประธานกรรมการ
- (๓) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นกรรมการ
- (๔) ท้องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด และวัฒนธรรมจังหวัด เป็นกรรมการ

(๕) ผู้แทนภาคประชาชนในท้องถิ่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค จำนวนสองคน เป็นกรรมการ

(๖) ผู้แทนข้าราชการครูในท้องถิ่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค จำนวนสองคน เป็นกรรมการ

(๗) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านกฎหมาย ด้านบริหารงานบุคคล หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค จำนวนไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ

(๘) ศึกษาธิการจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

สำหรับกรุงเทพมหานคร ให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในภูมิภาคทำหน้าที่เป็น กศจ.

ข้อ ๗ นอกจากอำนาจหน้าที่ที่รับโอนมาตามข้อ ๔ และข้อ ๕ ให้ กศจ. มีอำนาจหน้าที่ ในแต่ละเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางการจัดการศึกษา และการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา ทุกระดับและทุกประเภท ประสานและส่งเสริมการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในจังหวัด

(๒) พิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษาของจังหวัด

(๓) พิจารณาและให้ความเห็นชอบกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานและตัวชี้วัดในการดำเนินงานในลักษณะตัวชี้วัดร่วมของส่วนราชการหรือหน่วยงาน และสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด

(๔) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในจังหวัดต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาคเพื่อใช้อำนาจตามข้อ ๒ (๔)

(๕) กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือหน่วยงาน และสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด

(๖) วางแผนการจัดการศึกษาในจังหวัดและพิจารณาเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษา

(๗) เสนอคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของ กศจ. ได้ตามความจำเป็น

(๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาคมอบหมาย

ข้อ ๘ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ให้มีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อกศจ.” เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจาก กศจ.

ให้ ออกศจ. ตามวรรคหนึ่ง ประกอบด้วย

- (๑) บุคคลซึ่ง กศจ. แต่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็น กศจ. เป็นประธานอนุกรรมการ
- (๒) บุคคลซึ่ง กศจ. แต่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็น กศจ. จำนวนสองคน เป็นอนุกรรมการ
- (๓) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้อำนวยการสถานศึกษา ซึ่ง กศจ. แต่งตั้งจำนวนสองคน เป็นอนุกรรมการ
- (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่ง กศจ. แต่งตั้ง จำนวนไม่เกินสามคน เป็นอนุกรรมการ
- (๕) ศึกษาธิการจังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

ข้อ ๙ ให้การเบิกจ่ายเบี้ยประชุมของ กศจ. ออกศจ. รวมทั้งคณะกรรมการและคณะทำงานตามข้อ ๗ (๗) เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ และการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอื่น ๆ ที่จำเป็น ให้เบิกจ่ายได้ตามระเบียบของทางราชการ โดยเบิกจ่ายจากงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

ข้อ ๑๐ บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีใดที่อ้างถึงคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

หน้า ๕

เล่ม ๑๓๓ ตอนพิเศษ ๖๘ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๑ มีนาคม ๒๕๕๙

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้ถือว่าอ้างถึง กศจ. ตามคำสั่งนี้ ทั้งนี้ เพื่อที่ไม่ขัดหรือแย้งกับคำสั่งนี้

ข้อ ๑๑ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งนี้ ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

ข้อ ๑๒ คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ





ภาคผนวก ข

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2559

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๑๑/๒๕๕๙

เรื่อง การบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค

เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาและการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาคเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีเอกภาพ และสามารถประสานเชื่อมโยงและบูรณาการภารกิจในเรื่องการศึกษาของประเทศ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารงานโดยพระราชรัฐ เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปการศึกษาอันจะส่งผลในการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิก

(๑) ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง จัดตั้งสำนักงานศึกษาธิการภาค ๑-๑๓ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๕

(๒) คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ๑๖๙๗/๒๕๕๕ เรื่อง มอบหมายให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๕

(๓) คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ๑๖๙๘/๒๕๕๕ เรื่อง มอบหมายให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๕

(๔) บรรดาคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานศึกษาธิการภาคที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับ

ข้อ ๒ ให้มีสำนักงานศึกษาธิการภาค จำนวนสิบแปดภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาธิการ ตามบัญชีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศกำหนด เพื่อปฏิบัติภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการในระดับพื้นที่ ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการศึกษาในระดับภาคและจังหวัด โดยการอำนวยความสะดวก ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการศึกษาแบบร่วมมือและบูรณาการกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานอื่นหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่นั้น ๆ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดยุทธศาสตร์และบทบาทการพัฒนาภาคต่าง ๆ ให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ นโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการ และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมทั้งการพัฒนาด้านอื่น ๆ ในพื้นที่รับผิดชอบ ตามศักยภาพและโอกาสของบุคคลและชุมชนในแต่ละพื้นที่

(๒) สนับสนุนการพัฒนาจังหวัดในพื้นที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านวิชาการ การวิจัยและพัฒนา

(๓) กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในพื้นที่รับผิดชอบ

(๔) สนับสนุนการตรวจราชการ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่รับผิดชอบ

(๕) ประสานการบริหารงานระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เกิดการพัฒนาอย่างบูรณาการในระดับพื้นที่ของหลายจังหวัด โดยยึดการมีส่วนร่วมและประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก

(๖) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ข้อ ๓ ให้มีศึกษาธิการภาค เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างในสำนักงานศึกษาธิการภาค ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยอาจให้มีรองศึกษาธิการภาคจำนวนไม่เกินหนึ่งคนเพื่อช่วยเหลืองานศึกษาธิการภาค

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งศึกษาธิการภาคและรองศึกษาธิการภาคจากข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการตามที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเสนอ

ข้อ ๔ ในแต่ละจังหวัด ให้มีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อปฏิบัติภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด การปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ นโยบาย และยุทธศาสตร์ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มอบหมาย และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด และการปฏิบัติงานราชการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด และตามที่คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดมอบหมาย

(๒) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนางานด้านวิชาการของกระทรวงศึกษาธิการในระดับจังหวัด

(๓) สั่งการ กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานและสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด ให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

(๔) จัดทำกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน และกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงานในลักษณะตัวชี้วัดร่วมของส่วนราชการหรือหน่วยงาน และสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด

(๕) ปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการหรือตามที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวงศึกษาธิการ และประสานงานต่าง ๆ ในระดับจังหวัด

ข้อ ๕ ให้มีศึกษาธิการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของศึกษาธิการภาค โดยอาจให้มีรองศึกษาธิการจังหวัดจำนวนไม่เกินหนึ่งคนเพื่อช่วยเหลืองานศึกษาธิการจังหวัด

ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งศึกษาธิการจังหวัดและรองศึกษาธิการจังหวัดจากข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการ

ข้อ ๖ ให้โอนอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เฉพาะงานที่เกี่ยวกับ อ.ก.ค.ศ.

หน้า ๘

เล่ม ๑๓๓ ตอนพิเศษ ๖๘ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๑ มีนาคม ๒๕๕๙

เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัด

ข้อ ๗ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน งบประมาณ สิทธิ หนี้ ภาระผูกพัน ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของสำนักงานศึกษาธิการภาคที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง จัดตั้งสำนักงานศึกษาธิการภาค ๑-๑๓ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๕ ไปเป็นของสำนักงานศึกษาธิการภาคตามข้อ ๒ ทั้งนี้ ตามบัญชีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศกำหนด

ข้อ ๘ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเขต ๑ ในจังหวัดต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในจังหวัดนั้น ๆ ไปพลางก่อน แล้วแต่กรณี

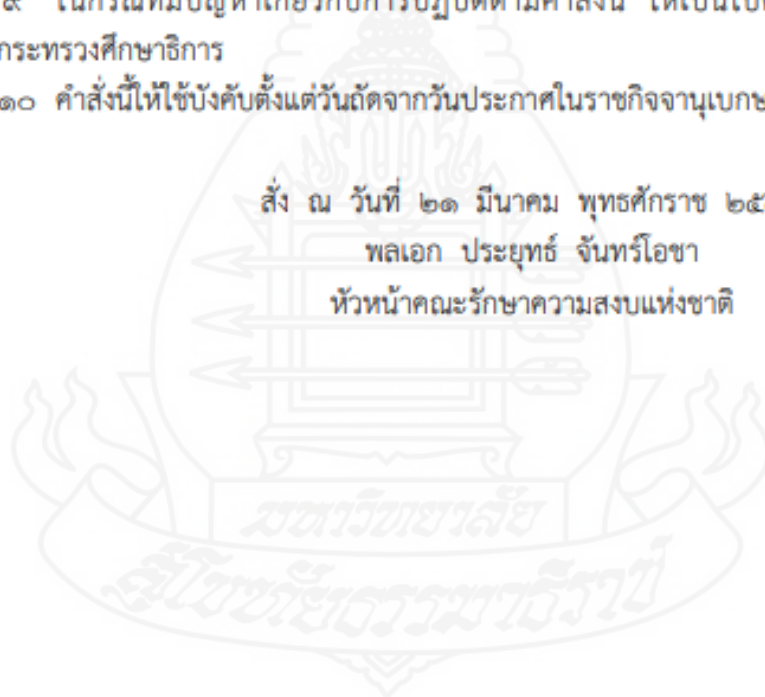
ข้อ ๙ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งนี้ ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

ข้อ ๑๐ คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ





ภาคผนวก ค

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๑๘/๒๕๖๐

เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ

จากข้อเท็จจริงที่ได้ปรากฏให้เห็นถึงสภาพปัญหาในการจัดการการศึกษาของประเทศในส่วนภูมิภาคทั้งในด้านโครงสร้างขององค์กร ด้านระบบบริหารจัดการ และด้านบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาและการพัฒนาเยาวชนซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์และกำลังคนที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ และเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนและการพัฒนาทางการศึกษาของประเทศให้มีประสิทธิภาพทัดเทียมนานาประเทศ แม้ที่ผ่านมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดมาตรการและกลไกขึ้นโดยมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมาแล้วหลายฉบับ แต่โดยเหตุที่สภาพปัญหาการจัดการการศึกษาของประเทศในส่วนภูมิภาคมีความซับซ้อนและสั่งสมมาเป็นเวลานาน จึงเป็นเหตุให้ต้องมีการกำหนดมาตรการและกลไกเพิ่มเติมเพื่อให้ปัญหาโดยส่วนใหญ่ได้รับการแก้ไขโดยเร็ว เพื่อประโยชน์ในการเตรียมการและรองรับการปฏิรูปการศึกษอันเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งในการปฏิรูปประเทศตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากประชามติได้บัญญัติไว้

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิก

(๑) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐/๒๕๕๔ เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

(๒) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๑/๒๕๕๔ เรื่อง การบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

(๓) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๘/๒๕๕๔ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐/๒๕๕๔ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

(๔) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๐ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะข้อ ๘

ข้อ ๒ ให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ

(๒) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการ

(๓) เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นกรรมการ

(๔) เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เป็นกรรมการ

(๕) เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นกรรมการ

(๖) เลขาธิการสภาการศึกษา เป็นกรรมการ

(๗) ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ

(๘) ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ

(๙) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ข้อ ๓ ให้คณะกรรมการขับเคลื่อนตามข้อ ๒ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดทิศทางการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด

(๒) โอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้ และเงินงบประมาณของส่วนราชการใดในกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นของส่วนราชการอื่นในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามบัญชีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศกำหนด รวมทั้งพิจารณาการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด

(๓) วางแผนงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด

(๔) เกลี้ยอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เงินงบประมาณและทรัพย์สินของส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการได้ทั้งกระทรวงโดยไม่ต้องไม่เพิ่มอัตรากำลังคนและงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปการศึกษาและการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค

การเกลี้ยอัตรากำลังตามวรรคหนึ่ง ให้ตัดโอนอัตรากำลังและเงินงบประมาณแผ่นดินประจำอัตรารวมตลอดทั้งบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และเงินอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งตั้งไว้สำหรับตำแหน่งที่เกลี้ยนั้นมาเป็นของส่วนราชการที่รับโอน และการโอนหรือการนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการใดในกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปใช้สำหรับส่วนราชการที่รับโอน นอกเหนือจากกรณีตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ให้กระทำได้

(๕) แต่งตั้ง โอน หรือย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด ทั้งนี้ ตามประเภทหรือระดับตำแหน่งที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกำหนด

ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีบทบัญญัติใดกำหนดให้องค์กรอื่นใดมีอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง มิให้นำบทบัญญัตินั้นมาใช้บังคับแก่องค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

(๖) สั่งให้ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด หยุดการปฏิบัติหน้าที่หรือให้พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้ปฏิบัติงานผู้ใดถูกสั่งให้หยุดการปฏิบัติหน้าที่หรือถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้งดการจ่ายค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์ใด ๆ ในตำแหน่งในระหว่างที่ถูกสั่งให้หยุดการปฏิบัติหน้าที่หรือถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง

(๗) แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตามข้อ ๙

(๘) แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น

(๙) เชิญข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาสอบถามข้อเท็จจริง รวมทั้งเรียกเอกสารจากหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา

ข้อ ๔ ให้สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการขับเคลื่อนตามข้อ ๒ รวมทั้งคณะกรรมการและคณะทำงานตามข้อ ๓ (๘)

การเบิกจ่ายเบี้ยประชุมของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ ส่วนการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอื่นที่จำเป็น ให้เบิกจ่ายได้ตามระเบียบของทางราชการ ทั้งนี้ ให้เบิกจ่ายจากงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

ข้อ ๕ ให้มีสำนักงานศึกษาธิการภาค จำนวนสิบแปดภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามบัญชีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศกำหนด เพื่อปฏิบัติการกิจของกระทรวงศึกษาธิการในระดับพื้นที่ ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการศึกษาในระดับภาคและจังหวัดโดยการอำนวยความสะดวก ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการศึกษาแบบร่วมมือและบูรณาการกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานอื่นหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่นั้น ๆ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดยุทธศาสตร์และบทบาทการพัฒนาภาคต่าง ๆ ให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ ทิศทางการดำเนินงานตามข้อ ๓ (๑) นโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการ และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมทั้งการพัฒนาด้านอื่น ๆ ในพื้นที่รับผิดชอบตามศักยภาพและโอกาสของบุคคลและชุมชนในแต่ละพื้นที่

(๒) สนับสนุนการพัฒนาจังหวัดในพื้นที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านวิชาการ การวิจัยและพัฒนา

(๓) กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในพื้นที่รับผิดชอบ

(๔) สนับสนุนการตรวจราชการ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่รับผิดชอบ

(๕) ประสานการบริหารงานระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เกิดการพัฒนาอย่างบูรณาการในระดับพื้นที่ของหลายจังหวัด โดยยึดการมีส่วนร่วมและประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก

(๖) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ข้อ ๖ ให้มีศึกษาธิการภาคเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้างในสำนักงานศึกษาธิการภาค มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงานศึกษาธิการภาค และให้มีรองศึกษาธิการภาคจำนวนหนึ่งคน เพื่อช่วยเหลืองานศึกษาธิการภาค ทั้งนี้ ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรองศึกษาธิการภาคต้องเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง หรือศึกษาธิการจังหวัด อยู่ก่อนวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ

ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุศึกษาธิการภาค และสั่งบรรจุและแต่งตั้งรองศึกษาธิการภาค จากข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการ

ข้อ ๗ ในแต่ละจังหวัด ให้มีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กศจ.” ประกอบด้วย

- (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
- (๒) ศึกษาธิการภาคในพื้นที่รับผิดชอบ เป็นรองประธานกรรมการ
- (๓) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นกรรมการ

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินหกคน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการขับเคลื่อนตามข้อ ๒ โดยอย่างน้อยต้องมีผู้แทนองค์กรภาคเอกชน ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ และผู้แทนภาคประชาชน ด้านละหนึ่งคน

(๕) ศึกษาธิการจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

(๖) รองศึกษาธิการจังหวัด เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กศจ. อาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้

ข้อ ๘ ให้ กศจ. มีอำนาจหน้าที่ในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (๑) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

(๒) กำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางการจัดการศึกษา และการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท ประสานและส่งเสริมการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย

(๓) พิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษา

(๔) พิจารณาและให้ความเห็นชอบกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานและตัวชี้วัดในการดำเนินงานในลักษณะตัวชี้วัดร่วมของส่วนราชการหรือหน่วยงาน และสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

(๕) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนตามข้อ ๒

(๖) กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือหน่วยงาน และสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

(๗) วางแผนการจัดการศึกษาและพิจารณาเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษา

(๘) เสนอคณะกรรมการขับเคลื่อนตามข้อ ๒ เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด ตามข้อ ๙

(๙) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานตามความจำเป็นเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของ กศจ. ซึ่งอย่างน้อยต้องมีคณะกรรมการบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์ และคณะกรรมการเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา โดยให้น้ององค์ประกอบของ ออกศจ. มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการเสนอและการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงวงเงินงบประมาณที่ได้รับ ความคุ้มค่า ความประหยัด ความรวดเร็วและไม่เป็นการเพิ่มขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จำเป็น

(๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่คณะกรรมการขับเคลื่อนตามข้อ ๒ มอบหมาย

ข้อ ๙ ให้ กศจ. เสนอคณะกรรมการขับเคลื่อนตามข้อ ๒ เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “ออกศจ.” เพื่อช่วยเหลือหรือกลั่นกรองงานให้แก่ กศจ. เกี่ยวกับการบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การดำเนินการทางวินัย การกำหนดวิทยฐานะ หรือการกำหนดสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ให้ ออกศจ. ตามวรรคหนึ่ง ประกอบด้วย

(๑) กรรมการใน กศจ. จำนวนหนึ่งคน เป็นประธานอนุกรรมการ

(๒) กรรมการใน กศจ. จำนวนสองคน เป็นอนุกรรมการ

(๓) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้อำนวยการสถานศึกษาในจังหวัดจำนวนสองคน เป็นอนุกรรมการ

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีได้เป็นกรรมการใน กศจ. จำนวนไม่เกินสามคน เป็นอนุกรรมการ

(๕) ศึกษาธิการจังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีมีความจำเป็น กศจ. อาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

ข้อ ๑๐ การเบิกจ่ายเบี้ยประชุมของ กศจ. อศจ. คณะอนุกรรมการและคณะทำงาน ตามข้อ ๘ (๔) เป็นไปตามพระราชกฤษฎีการ่วมด้วยเบ็ดเสร็จอนุกรรมการ และการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอื่น ๆ ที่จำเป็น ให้เบิกจ่ายได้ตามระเบียบของทางราชการ โดยเบิกจ่ายจากงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

ข้อ ๑๑ ให้มีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อปฏิบัติการกิจของกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด การปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ นโยบาย และยุทธศาสตร์ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มอบหมาย และให้มีอำนาจหน้าที่ในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานธุรการของ กศจ. อศจ. คณะอนุกรรมการบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์ คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา คณะอนุกรรมการและคณะทำงาน รวมทั้งปฏิบัติราชการที่เป็นไปตามอำนาจและหน้าที่ของ กศจ. และคสช. กศจ. มอบหมาย

(๒) จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและแผนปฏิบัติการ

(๓) ส่งการ กำกับ ดูแล ระวังรักษา ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานและสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

(๔) จัดระบบ ส่งเสริม และประสานงานเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศและเทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อการศึกษา

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาเพื่อคนพิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษ

(๖) ดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๗) ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านวิชาการ การนิเทศ และแนะแนวการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท รวมทั้งติดตามและประเมินผลระบบบริหารและการจัดการศึกษา

(๘) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงิน และการบัญชีของส่วนราชการหรือหน่วยงานและสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

(๙) ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา

(๑๐) ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเอกชน

(๑๑) ปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการหรือตามที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งปฏิบัติการถึงเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวงศึกษาธิการ และประสานงานต่าง ๆ ในจังหวัด

ข้อ ๑๒ ให้มีศึกษาธิการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของศึกษาธิการภาค มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เฉพาะงานที่เกี่ยวกับ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และให้มีรองศึกษาธิการจังหวัด เพื่อช่วยเหลือนงานศึกษาธิการจังหวัด จำนวนสามคน

ให้ศึกษาธิการจังหวัด รองศึกษาธิการจังหวัด และข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ ให้ศึกษาธิการจังหวัดดำรงตำแหน่งเทียบเท่ากับข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทอำนวยการระดับสูง และผู้ที่ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัดต้องเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการประเภทผู้บริหารการศึกษาหรือเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่รองศึกษาธิการภาคอยู่ก่อนวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ข้อ ๑๓ การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในจังหวัดหรือกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๕๓ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ศึกษาธิการจังหวัดโดยความเห็นชอบของ กศจ. เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ข้อ ๑๔ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน กำกับดูแล และบูรณาการการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัดหรือกรุงเทพมหานคร ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน มอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วิชาการ การบริหารทั่วไป งบประมาณ และทรัพย์สินให้กับศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนในเรื่องนั้น

ให้เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการแทน

การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการขับเคลื่อนตามข้อ ๒ กำหนด

ข้อ ๑๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการขับเคลื่อนตามข้อ ๒ กำหนดสถานที่ตั้งของสำนักงานศึกษาธิการภาคและสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวต้องไม่เป็นการเพิ่มหรือกระทบต่อการงบประมาณ

ข้อ ๑๖ ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่และการดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค กศจ. อกศจ. คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๐/๒๕๕๙ เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค กศจ. อกศจ. คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ตามคำสั่งนี้

ข้อ ๑๗ ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่และการดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการภาค รองศึกษาธิการภาค ศึกษาธิการจังหวัด และรองศึกษาธิการจังหวัดตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๓/๒๕๕๙ เรื่อง การบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการภาค รองศึกษาธิการภาค ศึกษาธิการจังหวัด และรองศึกษาธิการจังหวัด ตามคำสั่งนี้

ข้อ ๑๘ ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการ ธุรการ ทวิทัศน์ งบประมาณ สิทธิหนี้ ภาวะฉุกเฉิน ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของสำนักงานศึกษาธิการภาค สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๓/๒๕๕๙ เรื่อง การบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไปเป็นของสำนักงานศึกษาธิการภาค สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการตามคำสั่งนี้

ข้อ ๑๙ ให้สำนักงานศึกษาธิการภาคและสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๓/๒๕๕๙ เรื่อง การบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ เป็นสำนักงานศึกษาธิการภาคและสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ตามคำสั่งนี้

ข้อ ๒๐ ให้ศึกษาธิการภาค รองศึกษาธิการภาค ศึกษาธิการจังหวัด และรองศึกษาธิการจังหวัดตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๓/๒๕๕๙ เรื่อง การบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับเป็นศึกษาธิการภาค รองศึกษาธิการภาค ศึกษาธิการจังหวัด และรองศึกษาธิการจังหวัดตามคำสั่งนี้

ข้อ ๒๑ บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือ มติคณะรัฐมนตรีใดที่อ้างถึงคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้ถือว่าอ้างถึง กศจ. ตามคำสั่งนี้ โดยให้บทบัญญัติดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับคำสั่งนี้

ข้อ ๒๒ การยุบเลิกและการใดที่ได้ดำเนินการไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยุบเลิกคณะกรรมการ เขตพื้นที่การศึกษาและ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐/๒๕๕๙ เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๑/๒๕๕๙ เรื่อง การบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ และ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๔/๒๕๕๙ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษา ความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐/๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ ให้ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป

ข้อ ๒๓ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งนี้ ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค

ข้อ ๒๔ ในกรณีเห็นสมควรนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีอาจเสนอให้คณะรักษาความสงบ แห่งชาติแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งนี้ได้

ข้อ ๒๕ คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๓ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

มหาวิทยาลัย

สุโขทัยธรรมมาธิราช

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายสมร ปาโท
วัน เดือน ปีเกิด	8 ตุลาคม 2512
สถานที่เกิด	อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด
ประวัติการศึกษา	ศึกษาศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2539 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ.2546 ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ.2546 ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.2547 ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย พ.ศ.2553 ประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน (ปรม.19) พ.ศ.2563
สถานที่ทำงาน	โรงเรียนวิทยาศาสตร์จุฬาภรณราชวิทยาลัย ปทุมธานี
ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการสถานศึกษา

