

# ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู



นายมงคล รุ่งสว่าง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2554

**The Problem in Appealing the Discipline Punishment  
Orders of Government Official Teachers**

**Mr. Mongkol Rungsawang**



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  
2011

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู
ชื่อและนามสกุล	นายมงคล รุ่งสว่าง
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภักฎิญา สิริบวรพิพัฒน์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2555

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



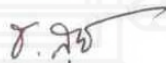
ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภักฎิญา สิริบวรพิพัฒน์)

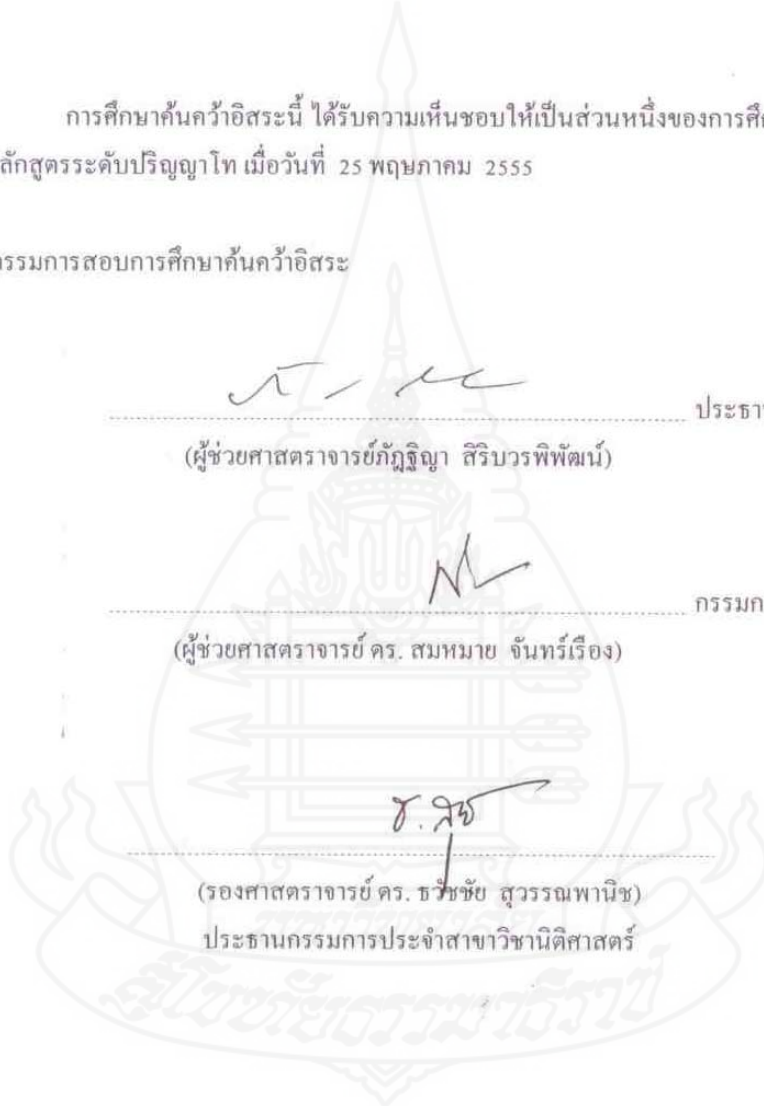


กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมหมาย จันทร์เรือง)



(รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช)  
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์



ชื่อการศึกษา ค้นคว่ำอิสระ ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู

ผู้ศึกษา นายมงคล รุ่งสว่าง รหัสนักศึกษา 2524004187 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภัญญิญา สิริบรรพิตพัฒน์ ปีการศึกษา 2554

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว่ำอิสระนี้เป็นการศึกษาในสามประเด็นสำคัญ คือ ประการแรก ศึกษาหลักกฎหมายและกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการครู ประการที่สอง ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และวิธีพิจารณาอุทธรณ์ และประการสุดท้าย เสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาอันจะเป็นหลักประกันให้ข้าราชการครูได้รับความเป็นธรรมและเหมาะสม

การศึกษาค้นคว่ำอิสระนี้มีระเบียบวิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวินัยและการอุทธรณ์ของข้าราชการครู เช่น พระราชบัญญัติ กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่างๆ หนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ เอกสารทางวิชาการ นอกจากนี้ยังได้ศึกษาจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว่ำอิสระในครั้งนี้

จากการศึกษาค้นคว่ำพบว่าในปัจจุบันข้าราชการครูยังไม่ได้รับหลักประกันในความมั่นคงและความเป็นธรรมอย่างเพียงพอ ซึ่งจากการศึกษาค้นคว่ำสรุปพบปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ ประการแรกปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย เช่นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนหรือมอบหมายให้ผู้อื่นยื่นอุทธรณ์แทน ซึ่งถือว่าไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการครูที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นต้น ประการที่สองปัญหาที่เกิดจากผู้อุทธรณ์ที่ขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ และประการที่สามปัญหาที่เกิดจากองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ที่จะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา วินิจฉัยจะต้องมีความเป็นกลาง วินิจฉัยโดยความเที่ยงธรรม ซึ่งต้องไม่ขัดกับความยุติธรรมตามธรรมชาติ ดังนั้นจึงเห็นว่า ควรแก้ไข กฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เกิดความสอดคล้องกับความยุติธรรมตามธรรมชาติอันจะเป็นผลดีสืบไป

คำสำคัญ การอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัย ข้าราชการครู

**Independent Study title:** The Problem in Appealing the Discipline Punishment Orders of Government Official Teachers

**Author:** Mr. Mongkol Rungsawang; **ID:** 2524004187; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Phatthiya Siriborwornpiphat, Assistant Professor;

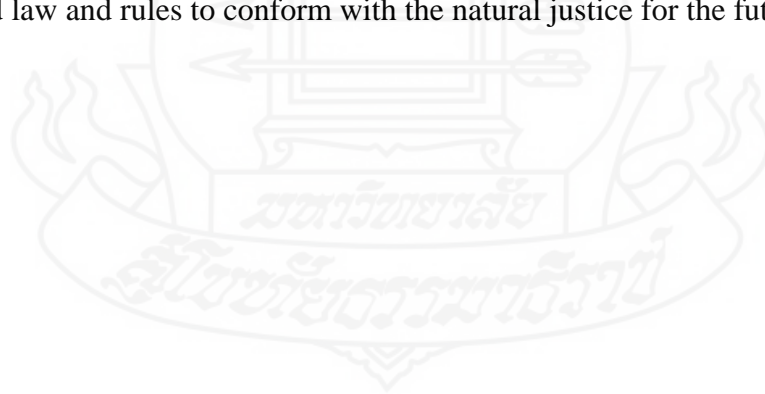
**Academic year:** 2011

### **Abstract**

The objectives of this study were to examine three main points. Firstly, it was to study the provisions, rules, appeal procedures and appeal consideration of government official teachers. Secondly, it was to study problems and obstacles from such appealing process. Lastly, it was to find out suitable solutions to solve those problems in order to provide guarantee measures for fairness to government official teachers.

This research was a qualitative research conducted through documentary research by studying from law, rules, appeal procedures and appeal consideration for government official teachers including document researches related with the discipline and appeals for government official teachers as well as judgments of courts and appeal decisions of the relevant personnel committees.

The results of the study have shown that these days the government official teachers have not gotten enough fairness and guarantee measures. According to the study, there were three major problems which were unfair rules. Firstly, there was ignorance of the law and appeal procedures such as the substitute appeals. Secondly, there was lacking of knowledge or understanding of appeal process or rules. Thirdly, some members of an appeal commission may have an interest in the disciplinary breach that contrasts to the principle of natural justice. In conclusions, it should better to amend law and rules to conform with the natural justice for the future better effects.



**Keywords:** Appeal, Discipline punishment orders, Government official teachers

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาต้องขอขอบพระคุณ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ภัญญิญา สิริบรรพิตพัฒน์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมหมาย จันทรเรือง ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระให้แก่ข้าพเจ้า ตลอดจนแนะนำเกี่ยวกับการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จนแล้วเสร็จ พร้อมทั้งกรุณาเสียสละเวลาอันมีค่าเป็นคณะกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระและได้ให้ข้อคิดเห็นในรายละเอียดต่างๆ จนทำให้การค้นคว้าอิสระมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ได้ให้โอกาสแก่ผู้ศึกษาในการเข้ารับการศึกษาจนสำเร็จตามหลักสูตร นอกจากนี้ผู้ศึกษาต้องขอขอบคุณบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านในการให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือและให้ข้อเสนอแนะด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำการค้นคว้าอิสระฉบับนี้รวมถึงคุณธิดารัตน์ รุ่งสว่าง คู่สมรสที่คอยให้กำลังใจและช่วยเหลือในการทำงานค้นคว้าอิสระครั้งนี้จนประสบความสำเร็จด้วยดี

มงคล รุ่งสว่าง

พฤษภาคม 2555



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	2
3. ขอบเขตของการศึกษา .....	3
4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	3
5. ระเบียบวิธีการศึกษา .....	3
บทที่ 2 ความหมาย ข้อความคิด หลักและแนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ .....	4
1. ความหมายของข้าราชการครูและคุณสมบัติผู้ที่จะเข้ารับราชการครู .....	4
1.1 ความหมายของข้าราชการครู .....	4
1.2 คุณสมบัติผู้ที่จะเข้ารับราชการครู .....	6
2. ข้อความคิดที่ว่าด้วยวินัย .....	8
2.1 ความหมายของวินัย .....	8
2.2 จุดหมายและความสำคัญของวินัย .....	9
2.3 ลักษณะของวินัย .....	10
2.4 การลงโทษทางวินัย .....	10
3. หลักและแนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ .....	14
3.1 การดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศกรณีประเทศฝรั่งเศส .....	14
3.1 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ .....	18
3.2 หลักความยุติธรรม .....	29
บทที่ 3 การอุทธรณ์ หลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาการอุทธรณ์ .....	39
1. ความหมายของการอุทธรณ์ .....	39
2. องค์กรที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู .....	40
2.1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา .....	40
2.2 สถานศึกษา .....	41

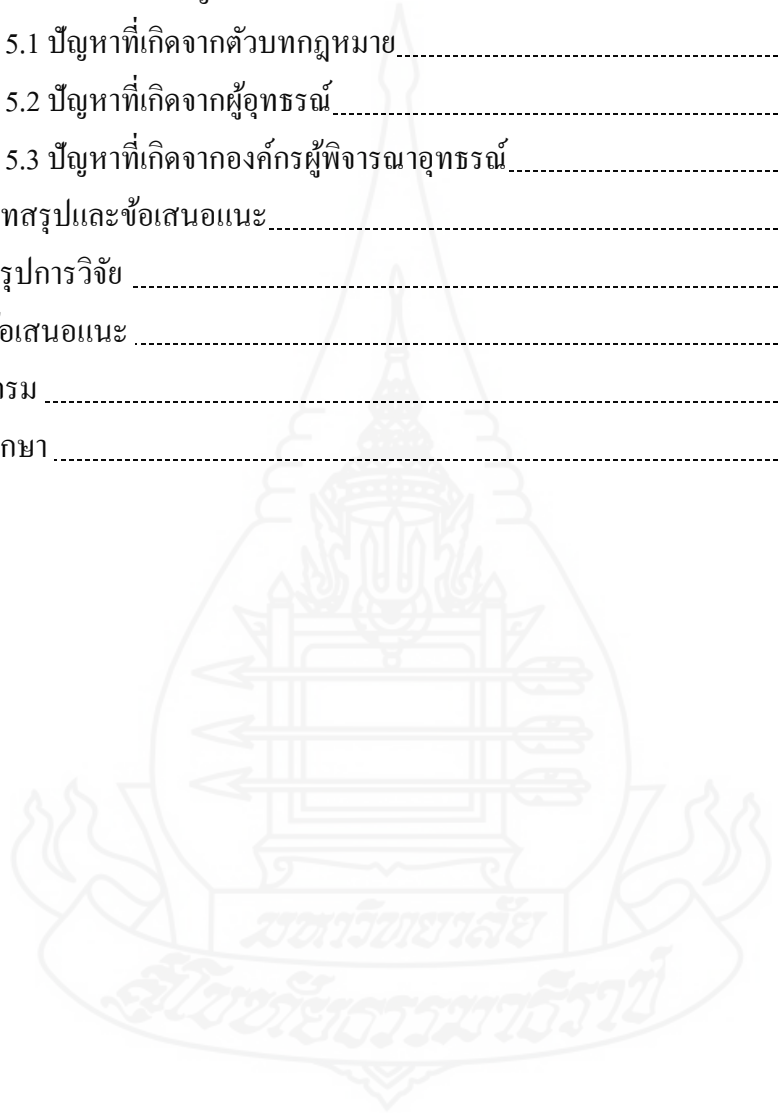
## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3 คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	42
2.4 คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขต พื้นที่การศึกษา.....	49
3. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู.....	53
3.1 สิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง.....	55
3.2 สิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง.....	56
3.3 สิทธิของผู้อุทธรณ์.....	57
3.4 เงื่อนไขในการอุทธรณ์.....	59
3.5 ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์.....	62
3.6 การพิจารณาอุทธรณ์.....	62
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ข้าราชการครู.....	68
1. เปรียบเทียบการใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการดำเนินการทางวินัยของ ประเทศต่างๆ.....	68
1.1 หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.....	68
1.2 หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิ.....	69
1.3 หลักการต้องให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ.....	70
2. ปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย.....	71
2.1 ปัญหาการให้บุคคลยื่นอุทธรณ์แทน.....	71
2.2 ปัญหาการให้ผู้อุทธรณ์ขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคลพยานหลักฐาน หรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง.....	71
2.3 ปัญหากำหนดเวลายื่นอุทธรณ์.....	72
2.4 ปัญหากำหนดเวลาในการพิจารณายื่นอุทธรณ์.....	73
2.5 ปัญหาการพิจารณาโทษทางวินัยกรณีที่เป็นเหตุในลักษณะคดี.....	74
3. ปัญหาที่เกิดจากผู้อุทธรณ์.....	75
4. ปัญหาที่เกิดจากองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์.....	78
4.1 ปัญหาในระดับ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา.....	78



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2 ปัญหาในระดับ ก.ค.ศ.....	82
5. แนวทางแก้ไขปัญหา.....	83
5.1 ปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย.....	83
5.2 ปัญหาที่เกิดจากผู้อุทธรณ์.....	84
5.3 ปัญหาที่เกิดจากองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์.....	84
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	86
สรุปการวิจัย .....	86
ข้อเสนอแนะ .....	89
บรรณานุกรม .....	91
ประวัติผู้ศึกษา .....	95



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นข้าราชการที่มีความสำคัญโดยมีลักษณะงานที่ค่อนข้างแตกต่างจากข้าราชการประเภทอื่น ทั้งนี้ เพราะครูเป็นบุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนเพื่อพัฒนาให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขอันเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ ข้าราชการครูจึงเป็นผู้ที่มีความสำคัญในการกำหนดประเทศชาติว่าจะให้ประเทศชาติเดินไปในทิศทางใดผ่านการอบรม สั่งสอน จัดการเรียนรู้ บริหารจัดการ สนับสนุน ส่งเสริม เด็กเยาวชนและผู้เรียนเป็นสำคัญ

ดังนั้น ข้าราชการครูจึงต้องมีหลักประกันในความมั่นคงและความเป็นธรรมหากได้รับความเดือดร้อนหรือถูกกลั่นแกล้งหรือถูกกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกดำเนินการทางวินัยหรือกรณีถูกลงโทษทางวินัยโดยคำสั่งที่มิชอบในระหว่างรับราชการและควรมีสិทธิอุทธรณ์หรือได้รับความคุ้มครองต่อองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเป็นหลักการไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย กล่าวคือ

มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจกระทบต่อสิทธิของตน

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณา ภายในเวลาอันรวดเร็ว

ทั้งนี้ ข้าราชการครูย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะใน ส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของบุคคลรวมทั้งข้าราชการครูไว้ว่าสามารถเสนอข้อโต้แย้งของตนได้และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายหลักของการ

บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรมหรือกระทรวงอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเดิมในส่วนเกี่ยวกับวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์นั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะโดยหมวด 6 ว่าด้วยเรื่องวินัยและการรักษาวินัย หมวด 7 ว่าด้วยเรื่องการดำเนินการทางวินัย และหมวด 9 ว่าด้วยเรื่องการอุทธรณ์และการร้องทุกข์โดยมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ การร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้ เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎ ก.ค.ศ. และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะประธาน ก.ค.ศ. (ประธานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) ได้ออก กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2550 แต่จากการศึกษากฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ของข้าราชการครูยังมีบางประการที่ไม่เอื้ออันจะเป็นหลักประกันใน ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูซึ่งเป็นผลให้ข้าราชการครูขาดหลักประกันในความมั่นคงและความ เป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงเห็นว่าควรศึกษาหาแนวทาง แก้ไข ปรับปรุง กฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการครู
- 2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ ตามหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และวิธีพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการครู
- 2.3 เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาอันจะเป็นหลักประกันให้ข้าราชการครูมีความมั่นใจว่าจะได้รับความเป็นธรรม ถูกต้อง เหมาะสม

### 3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงสภาพปัญหาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ รวมทั้งหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อเสนอแนวทางอันจะเป็นหลักประกันให้ข้าราชการครูมีความมั่นคงและความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

### 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

4.1 ทราบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

4.2 ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

4.3 ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

### 5. ระเบียบวิธีการศึกษา

ระเบียบวิธีการศึกษา ศึกษาจากเอกสาร (Document Research) เป็นหลัก รวมทั้งศึกษาจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ ได้แก่ พระราชบัญญัติ กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ มติ คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวินัยและการอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เอกสารชั้นทุติยภูมิ ได้แก่ เอกสารที่รวบรวมเรื่องเดิมไว้จากแหล่งต่าง ๆ เช่น หนังสือ ตำรา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ เอกสารทางวิชาการ นอกจากนี้ยังได้ศึกษาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญที่ ก.ค.ศ.มอบหมาย รวมทั้งวารสารและเอกสารอื่น ๆ ที่จะประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้

## บทที่ 2

# ความหมาย ข้อความคิด หลักและแนวคิดเกี่ยวกับการอุดหนุน

### 1. ความหมายของข้าราชการครูและคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับราชการครู

#### 1.1 ความหมายของข้าราชการครู

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547<sup>1</sup> และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีบทบัญญัติความหมายของข้าราชการครูในมาตรา 4 โดยบัญญัติว่า “ข้าราชการครู” หมายความว่า “ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ” จากความหมายดังกล่าวข้าราชการครูจึงเป็นบุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินงบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรมหรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งข้าราชการครูจะทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ ซึ่งต่างจาก “บุคลากรทางการศึกษา” ที่มีลักษณะงานเป็นผู้สนับสนุนการศึกษา เป็นผู้ให้บริการ ปฏิบัติงานอื่น ๆ เช่น ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค.(2) เป็นต้น

จากความหมายข้าราชการครูข้างต้น ข้าราชการครูจึงมีความแตกต่างจากข้าราชการประเภทอื่น เช่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการอัยการ ทั้งนี้เพราะข้าราชการเหล่านี้เป็นบุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายของข้าราชการนั้น ๆ เป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตามก็อาจกล่าวได้ว่าข้าราชการครูจัดอยู่ในประเภทข้าราชการฝ่ายพลเรือนแต่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนเพราะข้าราชการพลเรือนมีกฎหมายเฉพาะคือพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551<sup>2</sup> โดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ดีในหน่วยงาน

---

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 79 ก วันที่ 23 ธันวาคม 2547)

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก วันที่ 25 มกราคม 2551)

การศึกษา ส่วนราชการ หรือกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามี 3 ประเภท ดังนี้

ก. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานทางการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (1) ครูผู้ช่วย
- (2) ครู
- (3) อาจารย์
- (4) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- (5) รองศาสตราจารย์
- (6) ศาสตราจารย์

ตำแหน่ง (1) และ (2) จะมีในหน่วยงานการศึกษาใดก็ได้ ส่วนตำแหน่งส่วนตำแหน่งใน (3) ถึง (6) ให้มีในหน่วยงานการศึกษาที่สอนระดับปริญญา

ข. ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (1) รองผู้อำนวยการสถานศึกษา
- (2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา
- (3) รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- (4) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- (5) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ตำแหน่งผู้บริหารใน (1) และ (2) ให้มีในสถานศึกษาและหน่วยงานการศึกษาตามประกาศกระทรวง ส่วนตำแหน่งผู้บริหารใน (3) และ (4) ให้มีในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ตำแหน่งผู้บริหารในหน่วยงานการศึกษาที่สอนระดับปริญญา การกำหนดระดับตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ ก.ค.ศ. จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ค. ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น มีดังต่อไปนี้

- (1) ศึกษานิเทศก์
- (2) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดหรือตำแหน่งของข้าราชการ

ที่ ก.ค.ศ.

นำมาใช้กำหนดให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดระดับตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตาม ค.(2) ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎ ก.ค.ศ. โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งเห็นได้ว่าตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตาม ค.(2) มีส่วนที่ยึดโยงเกี่ยวข้องกันกับพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ดังนั้น คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ที่มีอยู่ในกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับอื่นใดให้หมายความรวมถึงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วย เว้นแต่ ได้มีกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับอื่นใดที่บัญญัติไว้สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยเฉพาะ

นอกจากนี้เรื่องการให้ได้รับเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ใดจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด วิทยฐานะใด ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด นอกจากนี้การให้ได้รับเงินเดือนในขั้นต่ำของอันดับในกรณีที่จะให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าหรือต่ำกว่าขั้นต่ำหรือสูงกว่าขั้นสูงของอันดับให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. สำหรับบุคลากรทางการศึกษาอื่นตาม มาตรา 38 ค.(2) นั้นกฎหมายให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

## 1.2 คุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับราชการครู

ครูเป็นบุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพหลักทางด้าน การเรียนการสอนและการส่งเสริม การเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษา ปฐมวัย ขั้นพื้นฐาน และอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญา ประกอบกับมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546<sup>3</sup> กำหนดให้วิชาชีพครูเป็นวิชาชีพควบคุมและห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพควบคุม โดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รวมทั้งผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตต้องประพฤติตนตามมาตรฐาน และจรรยาบรรณของวิชาชีพตามที่กำหนดในข้อบังคับของคุรุสภา โดยมีข้อบังคับว่าด้วยมาตรฐาน วิชาชีพประกอบด้วย มาตรฐานความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ มาตรฐานการปฏิบัติงาน และ

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 52 ก วันที่ 11 มิถุนายน 2546)

มาตรฐานการปฏิบัติตน และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต้องมีคุณสมบัติทั่วไปตาม มาตรา 30 ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
  - (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์  
เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น  
ประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
  - (3) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
  - (4) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคที่กำหนด  
ไว้ใน กฎ ก.ค.ศ.
  - (5) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการ ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตาม  
พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือถูกสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตาม  
หลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายของคุรุวิชาชีพนั้น ๆ
  - (6) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและ  
บุคลากรทางการศึกษา
  - (7) ไม่เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
  - (8) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
  - (9) ไม่เป็นผู้เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ เป็นโทษ  
สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
  - (10) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากรัฐวิสาหกิจ องค์กร  
มหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์การระหว่างประเทศ
  - (11) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษ ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกเพราะกระทำผิดวินัยตาม  
พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น
  - (12) ไม่เป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการหรือเข้าปฏิบัติงานใน  
หน่วยงานของรัฐ
- ทั้งนี้ ผู้สมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการ  
ศึกษาดำรงใด



นอกจากต้องมีคุณสมบัติทั่วไปดังกล่าวแล้วยังต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรฐานตำแหน่งนั้น ๆ ด้วย ตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยยึดถือระบบคุณธรรม ความเสมอภาค การปฏิบัติและการคุ้มครองสิทธิอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

## 2. ข้อความคิดว่าด้วยวินัย

### 2.1 ความหมายของวินัย

นักวิชาการและนักกฎหมายได้ให้ความหมายคำว่า “วินัย” ไว้ดังนี้

2.1.1 *Leon Magginson* ให้ความหมาย “วินัย” มาจากคำว่า “Discipline” แปลว่า “Follower” วินัยดีเป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี “Good Leadership” วินัยมีความหมายแตกต่างกันเป็น 3 ลักษณะคือ<sup>4</sup>

- 1) วินัยในลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง “Self – control” เป็นการมองวินัยโดยมุ่งไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการเรียกว่า “Self – discipline”
- 2) วินัยในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ “condition for orderly behavior” เป็นการมองวินัยโดยมุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์กรให้มีพฤติกรรมที่เป็นระเบียบโดยการสร้างเงื่อนไขชักนำต่าง ๆ
- 3) วินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม “Judicial due process” มองวินัยมุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนด กฎเกณฑ์ มีการออกกฎ ระเบียบ ให้ปฏิบัติตามหากฝ่าฝืนก็จะลงโทษผู้กระทำผิด

2.1.2 วินัย หมายถึง กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแบบแผนความประพฤติที่ควบคุมพฤติกรรมของคนในองค์กรให้เป็นไปในแนวทางที่พึงประสงค์

<sup>4</sup> Leon c. Magginson, Personel and Human Resources Administration, 3<sup>rd</sup> edition (Homewood, III : Richard D. Irwin, 1977), p.468-470 อ้างใน สุชาติพิชัย นาคาบดี การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2536 หน้า 6

<sup>5</sup> สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์สสสค. ลาดพร้าว 2553 หน้า 27

2.1.3 วินัย หมายถึง ข้อบัญญัติที่กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติตามหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 82 - 97<sup>6</sup>

2.1.4 วินัย มีความเป็น 2 ลักษณะ<sup>7</sup>

ลักษณะแรก คือ กฎ ระเบียบ แบบแผน แนวทาง – ข้อบังคับ หรือปทัสถาน ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น เพื่อให้บุคคลที่อยู่ในองค์กรนั้น ๆ ปฏิบัติตามเพื่อความเป็นระเบียบแบบแผนที่ดีในการปฏิบัติงาน ร่วมกันให้ได้ผลดีและผู้ใดฝ่าฝืนก็จะถูกพิจารณาลงโทษ

ลักษณะที่สอง คือ การควบคุมพฤติกรรมของตนเองเพื่อให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกที่ควรตามความประสงค์ขององค์กรนั้นและรวมถึงการยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาด้วย

เมื่อประมวลความหมายของวินัยจากนักวิชาการและนักกฎหมายอาจสรุปได้ว่า “วินัย” หมายถึง ระเบียบ กฎเกณฑ์ แนวทาง ข้อบังคับ แบบแผน ความประพฤติที่กำหนดขึ้น เพื่อให้บุคคลหรือข้าราชการ ได้ยึดถือหรือปฏิบัติเพื่อความเป็นระเบียบ ความเจริญ ขององค์กร สังคม และประเทศชาติ

## 2.2 จุดหมายและความสำคัญของวินัย

วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีจุดหมายเพื่อความสำเร็จหรือการบรรลุเป้าหมายขององค์กรซึ่งมีเป้าหมายที่แท้จริงอยู่ที่ตัวผู้เรียน กล่าวคือ ถ้าตัวครูมีวินัย ความมีวินัยของครูจะส่งผลไปถึงผู้เรียน อาทิ ตั้งใจอบรมสั่งสอนผู้เรียนอย่างเต็มกำลังความรู้ความสามารถ ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี สิ่งเหล่านี้จะส่งผลให้ผู้เรียนได้รับความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม จริยธรรม ซึมซับพฤติกรรมที่ดีด้วย แต่ตรงกันข้ามถ้าครูมีพฤติกรรมที่ไม่ดี ไม่มีระเบียบวินัย ผู้เรียนก็จะเป็นมนุษย์ที่ไม่สมบูรณ์ ผู้เรียนจะเลียนแบบพฤติกรรมที่ไม่ดีเพราะข้าราชการครูเป็นวิชาชีพที่ประชาชนคาดหวังไว้สูงว่าเป็นผู้นำทางความคิด เป็นผู้นำทางจิตวิญญาณ เป็นผู้กระตือรือร้นของผู้เรียน ชุมชน และสังคม ถ้าจะถือว่าครูเป็นเช่นใดให้ดูที่ตัวนักเรียน หรืออาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จหรือความเจริญก้าวหน้าของผู้เรียนย่อมเป็นผลมาจากครูที่มีความรู้ ความสามารถ มีคุณค่า และมีวินัย

<sup>6</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ *คู่มือการดำเนินการทางวินัย สำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชุมนุมการเกษตรแห่งประเทศไทย 2552 หน้า 4*

<sup>7</sup> สุชาติพจน์ นาคาบดี *การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน* วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2536 หน้า 7 - 8

### 2.3 ลักษณะของวินัย

วินัยมีลักษณะเป็นข้อบัญญัติเพื่อควบคุม ส่งเสริม ใ้บุคคลและข้าราชการอยู่ในกรอบแห่งความประพฤติอันดีงาม มีระเบียบ เพื่อให้ข้าราชการและสังคมมีความสงบสุข เคารพในสิทธิและหน้าที่ซึ่งกันและกัน ในส่วนของวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังที่ได้กล่าวในเบื้องต้นแล้วว่าเป็นข้อบัญญัติที่กำหนดซึ่งเป็นข้อห้าม ข้อปฏิบัติ ตามหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 82 – 97 ลักษณะความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมและจริยธรรมค่อนข้างเข้มงวดและเคร่งครัดมากกว่าข้าราชการประเภทอื่น อาทิ การกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ไม่เฉพาะแก่ผู้เรียนเท่านั้นซึ่งจะต้องเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ชุมชนและสังคมอีกด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประพฤติปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูง และสอดคล้องกับคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 30 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น รวมทั้งเพื่อให้ได้รับการยอมรับนับถือจากบุคคลทั่วไปด้วยและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542<sup>8</sup> เพื่อยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นวิชาชีพชั้นสูงและเป็นที่เชื่อมั่นศรัทธาของสังคมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย<sup>9</sup>

### 2.4 การลงโทษทางวินัย

2.4.1 การลงโทษ คือ มาตรการหนึ่งในการรักษาวินัยนอกเหนือจากการส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้มีการกระทำผิดวินัยและเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การลงโทษทางวินัยมีผลดีในแง่เป็นการปรามไว้ไม่ให้ผู้อื่นกล้ากระทำผิดเพราะกลัวถูกลงโทษแม้ว่าการลงโทษจะเป็นมาตรการที่พึงใช้เป็นลำดับสุดท้ายในการรักษาวินัยก็ตามแต่ก็เป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็น ทั้งนี้ การลงโทษทางวินัยมิได้มีวัตถุประสงค์ที่เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นผู้กระทำผิดวินัย ดังเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 97 ที่บัญญัติว่า “การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบของ ก.ค.ศ.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 74 ก 19 สิงหาคม 2542

<sup>9</sup> สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ อ้างแล้ว หน้า 29 – 30

ผู้ส่งลงโทษต้องส่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยายาม โดยอคติ หรือ โทสะ หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดมาตราใดและมีเหตุผลใดในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น

#### 2.4.2 จุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัย

##### 1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ<sup>10</sup> กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า<sup>11</sup> หรือเมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้น ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที<sup>12</sup> ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหรือมีพฤติกรรมปกป้อง ช่วยเหลือเพื่อมิให้ผู้ได้บังคับบัญชาถูกลงโทษทางวินัยหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย จะเห็นได้ว่าผู้บังคับบัญชาจึงต้องมีหน้าที่อันสำคัญที่จะรักษาความศักดิ์สิทธิ์หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ส่วนข้าราชการครูก็ต้องรักษาวินัยที่เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอด้วย

##### 2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญกำลังใจ และสมรรถภาพ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่าในการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้ เป็นไปตามระเบียบของ ก.ค.ศ. ผู้ส่งลงโทษต้องส่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยายาม โดยอคติ หรือ โทสะ หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดมาตราใดและมีเหตุผลใดในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น<sup>13</sup> การลงโทษทางวินัยผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการผู้มีอำนาจพิจารณาต้องคำนึงถึง หลักนิติธรรม ยึดระดับโทษที่กฎหมายกำหนด มีมโนธรรมคือลงโทษให้เหมาะสมแก่กรณีแห่งความผิด มีความเป็นธรรมลงโทษโดยเสมอหน้า ใครทำผิดก็ต้องถูกลงโทษโดยไม่มีการยกเว้น ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ทำผิดอย่างเดียวกันก็ควรลงโทษที่เหมือนหรือเท่ากัน อย่างไรก็ดี แม้จะเป็นความผิดอย่างเดียวกันแต่พฤติการณ์แห่งการกระทำหรือข้อเท็จจริงก็

<sup>10</sup> มาตรา 82 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

<sup>11</sup> มาตรา 98 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

<sup>12</sup> มาตรา 95 วรรค 4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

<sup>13</sup> มาตรา 97 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

อาจใช้ดุลพินิจวางระดับโทษหนักเบาแตกต่างกันตามควรแก่กรณี โดยนำเหตุผลบางประการมาประกอบ อาทิ ลักษณะของความผิด ผลแห่งการกระทำผิด คุณความดี การรู้หรือไม่รู้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด หรือเจตนาแห่งการกระทำ การให้ออกาสแก้ไขความประพฤติ เหตุเบื้องหลังการกระทำความผิด สภาพของผู้กระทำความผิด ซึ่งจะทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความรู้สึกรับเป็นธรรมในระบบราชการ มีขวัญกำลังใจ ทั้งนี้ เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญกำลังใจ และสมรรถภาพของข้าราชการได้

### 3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยและดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย การเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัย อาทิ เป็นแบบอย่างที่ดี ส่งผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ารับการฝึกอบรม จัดกิจกรรมการสร้างขวัญและกำลังใจ การจูงใจหรือพัฒนาเจตคติ จิตสำนึกและพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนการป้องกัน อาทิ เอาใจใส่ สังเกตการณ์ และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการผิดวินัยอันอยู่ในวิสัยที่กระทำได้ เป็นต้น กรณีมีมูลว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้น ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยทันที ส่วนกรณีที่ปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือสงสัยว่ากระทำความผิดวินัยแต่ยังไม่มีพยานหลักฐาน ผู้บังคับบัญชาต้องรีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ามีมูลก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันทีและถ้าเห็นว่าไม่มีมูลว่ากระทำความผิดวินัยจะยุติเรื่องก็ได้

### 4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อราชการ

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานอกจากมีหน้าที่อบรมสั่งสอนให้ผู้เรียนมีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม จริยธรรม คุณลักษณะอันพึงประสงค์ที่ดีงามแล้ว ยังต้องประพฤติปฏิบัติตนเป็นผู้นำในสังคมเป็นแบบอย่างที่ดีในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ศาสนา ภูมิปัญญา หรือสิ่งแวดล้อม รักษาชื่อเสียงและปกป้องศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพ สร้างความเชื่อมั่นในวิชาชีพให้เกิดขึ้นในสายตาของประชาชน ทำให้ประชาชนศรัทธาในตัวข้าราชการครู เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นในระบบราชการอันเป็นบริการสาธารณะว่าครูประพฤติดี ปฏิบัติดี มีระเบียบวินัย บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ก็จะเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการได้

#### 2.4.3 โทษทางวินัย

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย จำต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่ มีเหตุอันควรงดโทษ ซึ่งโทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ<sup>14</sup>

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

โทษทางวินัยทั้ง 5 สถานแยกพิจารณาได้เป็นโทษทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงและโทษทางวินัยที่ร้ายแรง

โทษสำหรับกรณีที่กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนโทษจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือนในกรณีกระทำความผิดเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษจะงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้<sup>15</sup>

โทษสำหรับกรณีที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณีที่กระทำ ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนผ่อนโทษ ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก<sup>16</sup> ซึ่งการลงโทษทางวินัยมีความแตกต่างจากการให้ออกจากราชการ การให้ออกจากราชการมิใช่โทษทางวินัยแต่เป็นการให้ออกจากราชการเพราะมีเหตุที่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กฎหมายบัญญัติไว้ อาทิ การให้ออกเพราะขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 30 หรือขาดคุณสมบัติตามมาตรฐานตำแหน่งตามมาตรา 42 หรือขาดคุณสมบัติพิเศษตามมาตรา 48 การให้ออกเพราะไม่พ้นทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้มตามมาตรา 56 การให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาตามมาตรา 103 การ

<sup>14</sup> มาตรา 96 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

<sup>15</sup> มาตรา 100 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

<sup>16</sup> มาตรา 99 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

ให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามมาตรา 110 เช่น ให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุรับราชการนาน โดยจะต้องมีกรณีตามที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.ค.ศ. ด้วย หรือการให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน เช่น กรณีเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้โดยสม่ำเสมอ กรณีสมัครไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ กรณีขาดคุณสมบัติตามมาตรา 30 (1) ไม่มีสัญชาติไทย (2) ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น (3) เป็นคนไร้ความสามารถหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบหรือเป็นโรคตามที่กำหนดใน กฎ ก.ค.ศ. (4) เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี (5) เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง และ (6) เป็นบุคคลล้มละลาย กรณีถูกกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 30 กล่าวคือ เป็นผู้ไม่เลื่อมใสในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องสอบสวนก่อนจากนั้นองค์คณะผู้มีอำนาจพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ก่อนสั่งให้ออก กรณีทางราชการเลิกหรือยุบเลิกตำแหน่ง กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการได้ การให้ออกเพราะหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 111 การให้ออกเพราะมีมลทินมัวหมองตามมาตรา 112 การให้ออกเพราะต้องรับโทษจำคุกตามมาตรา 113 การให้ออกเพื่อไปรับราชการทหารตามมาตรา 114 และการให้ออกกรณีสมควรให้ออกอยู่ก่อนวันโอนตามมาตรา 118

### 3. หลักและแนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์

#### 3.1 การดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศกรณีประเทศฝรั่งเศส<sup>17</sup>

ในการดำเนินการทางวินัยของประเทศฝรั่งเศสนั้นมีหลักเกณฑ์อยู่ 2 ประการ กล่าวคือ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเนื้อหา

##### 3.1.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการ (Règles de procédure)

<sup>17</sup> พูนศักดิ์ ใสสารว *ความรับผิดชอบทางวินัย เอกสารการสอนกฎหมายปกครอง* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ม.ป.ป. หน้า 36 อ้างใน สมเกียรติ ศรีศิลป์ *ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ และร้องทุกข์ข้าราชการครู* วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2547 หน้า 61 - 11

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการนั้นหมายถึง กระบวนการที่นำมาใช้ในการดำเนินการทางวินัย ซึ่งประกอบด้วยหลักกฎหมายทั่วไป ระบบคำวินิจฉัยและพันธะที่ผู้พิจารณาจะต้องให้เหตุผลซึ่งกระบวนการต่าง ๆ นั้นมีรายละเอียดดังนี้

### 1) หลักกฎหมายทั่วไป (Droits de défense)

ตามหลักกฎหมายทั่วไปนี้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหน้าที่ทั่วไปของรัฐทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร หรือผู้พิพากษา ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อกล่าวหา (La Communication du dossier) ทั้งนี้ เพื่อให้มีโอกาสแก่ถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองทุกชั้นตอนของอาชีพราชการ แม้แต่ข้าราชการระดับสูง (Hante fonctionnaire) ที่ถูกปลดออกจากราชการ (révoque) ก็สามารถใช้สิทธินี้ได้ เช่น กรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้อำนวยการของ A.F.P ซึ่งแม้จะไม่มีประโยชน์ในกรณีนี้แต่ทำให้เขาได้ทราบก่อนและบอกเพื่อน ๆ ว่าเขาไม่ได้เป็นผู้กระทำผิด ซึ่งในภายหลังอาจดำเนินการให้เขาอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ แต่ในบางครั้งก็ไม่สามารถใช้ในกระบวนการนี้ได้

คดี C.E d'Orianu นั้นได้ขยายรูปแบบของการได้รับทราบข้อกล่าวหาเพื่อสามารถโต้แย้งได้ (Communication du dossier) ไปสู่กรณีที่นอกเหนือจากมาตรการทางวินัยเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ถูกฝ่ายปกครองสั่งพักราชการเป็นกรณีพิเศษ (หลังเหตุการณ์ใน Alger) ที่ไม่ใช่เป็นมาตรการทางวินัยและไม่ใช่เป็นการลงโทษ ซึ่งได้มีกฎหมายสำหรับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ และในกฎหมายดังกล่าวก็มิได้กำหนดให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือการให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหา เพื่อให้สามารถโต้แย้งข้อกล่าวหาไว้ แต่คำพิพากษาของศาลบอกว่าจะต้องนำรูปแบบดังกล่าวมาใช้กับกรณีนี้ด้วย

หรือในคดี C.E 74 Gribelbauer ได้ขยายมาใช้ถึงกรณีการย้ายข้าราชการ (Mutation d'office) ซึ่งมีใช่เป็นการลงโทษ แต่การย้ายนี้มีผลให้ต้องย้ายภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ให้ไปทำหน้าที่อื่นซึ่งอาจจะต่ำกว่าหรือน่าสนใจน้อยกว่าเดิมก็ได้ ซึ่งจะต้องมีการแจ้งให้ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิได้รับทราบเพื่อให้เขาได้มีโอกาสโต้แย้งคำสั่งนั้นด้วย

จะเห็นได้ว่ารูปแบบของ Communication du dossier นี้ศาลปกครองของฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่อยู่ในทุกสถานะ (Status) ของข้าราชการที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้ความสำคัญ

### 2) ระบบคำวินิจฉัย (Système de décisions)

การวินิจฉัยในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของฝรั่งเศสนั้นมีอยู่ 2 ระบบ กล่าวคือ

#### ก) ระบบทั่วไป



ระบบนี้ประกอบด้วยคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและการแทรกแซงขององค์กรที่ปรึกษาซึ่งมี 3 ขั้นตอนคือ

(ก) ผู้บังคับบัญชา หมายถึง ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง จะเป็นผู้ริเริ่มกล่าวหาว่าผู้ใต้บังคับบัญชามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ซึ่งเป็นการเริ่มต้นขั้นตอนของกระบวนการทางวินัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการที่เป็นการเริ่มต้นการกล่าวหาจะต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาเพื่อจะได้ให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งแก่ข้อกล่าวหาของฝ่ายปกครอง

(ข) องค์กรที่ปรึกษาแทรกแซงสำหรับข้าราชการพลเรือน เป็นองค์กรผสมสอง ฝ่าย (Le Commission administrative Paritaire) ซึ่งนั่งพิจารณาในฐานะที่เป็นองค์กรทางวินัย (En Conseil de discipline) องค์กรนี้จะเสนอบทลงโทษหรือให้ยกข้อพิจารณาโดยความเห็นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม แต่ส่วนใหญ่แล้วจะปฏิบัติตาม

(ค) คำวินิจฉัยสั่งการ ในการทำคำวินิจฉัยสั่งการนี้ เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้สั่ง ทั้งในเรื่องของการให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการและการออกจากราชการ

#### ข) ระบบพิเศษ เป็นระบบศาลวินัย (Jurisdiction disciplinaire)

ในประเทศเยอรมันนั้น การลงโทษทางวินัยศาลพิเศษจะเป็นผู้มีอำนาจ ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้นมีข้อยกเว้นคือ ใช้สำหรับผู้สอนที่จะถูกตัดสินโดยผู้ร่วมสอน ซึ่งขึ้นอยู่กับศาลวินัยที่ประกอบไปด้วยผู้สอนทั้งหลาย การที่ผู้สอนถูกตัดสินโดยผู้ร่วมงานสอนนั้นได้มีมานานแล้วซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 3 ระดับ คือ

(ก) Jurisdiction de premiere instance หมายถึง องค์กรวินัยชั้นต้น

(ข) Jurisdiction d'appel หมายถึง องค์กรวินัยชั้นอุทธรณ์

(ค) Le Conseil Superieur de l'Education หมายถึงองค์กร วินิจฉัยอุทธรณ์สูงสุดในทางบริหาร

มาตรการเหล่านี้คือ มาตรการในรูปแบบของศาลและต่อมาก็ได้ส่งไปยังคำพิพากษาของศาล แต่โดยวิธีทาง Recour de Cassation ในขณะที่มาตรการทางวินัยอื่นจะเป็นการฟ้องเพิกถอนคำสั่ง R.E.P (Recour pour Excés de pivoir)

#### 3) พันธะที่จะต้องใช้เหตุผล

กฎของรูปแบบคือ Obligation de motive le décision de sanction ซึ่งแต่เดิมมาเป็นข้อยกเว้นต่อหลักทั่วไป ในกฎหมายฝรั่งเศสไม่มีพันธะสำหรับฝ่ายปกครองที่จะต้องใช้เหตุผล โดยธรรมชาติแล้วคำสั่งลงโทษต้องมีการให้เหตุผลเหตุในเนื้อหา แต่ไม่บังคับให้ต้องแสดงการให้เหตุผลนี้ในคำสั่ง จากกฎนี้มีข้อยกเว้นในกรณีการลงโทษทางวินัยที่ถูกทำให้เป็นการทั่วไป โดยกฎหมายปี 1979 ใช้กับคำสั่งที่ไม่เป็นคุณ (défavorables) ทุกคำสั่ง

จะเห็นได้ว่าถ้าเป็นคำสั่งเกี่ยวกับผู้สอนที่ออกในรูปของคำวินิจฉัยคล้ายศาลจะต้องมีการให้เหตุผลอยู่แล้ว แต่ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่ถูกคำสั่งโดยผู้บังคับบัญชา การให้เหตุผลนั้นจะเป็นผลของกฎหมายซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งลงโทษจะต้องอ้างในคำสั่งว่ามีมูลเหตุ (Motif) อะไร คำฟ้องในกรณีใดที่นำมาใช้ในการพิจารณาลงโทษ ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญเพราะจะทำให้ผู้ถูกลงโทษรู้ว่าเขาถูกลงโทษเพราะเหตุใดและสามารถนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาใช้โต้แย้งได้ในกรณีที่มีการดำเนินการทางวินัยต่อไป

### 3.1.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเนื้อหา (*Lerégless de Fond*)

#### 1) หลักความชอบด้วยกฎหมาย (*légalité*)

ซึ่งคล้ายกับหลักความชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายอาญา กล่าวคือ ไม่มีโทษ ไม่มีควมผิด ถ้ากฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้แต่ต่างจากกฎหมายอาญาดังกล่าวคือ กฎหมายอาญาจะต้องตีความโดยเคร่งครัด ต้องมีบทบัญญัติว่าอะไรเป็นความผิด และบทบัญญัตินั้นต้องกำหนดโทษไว้แต่ทางวินัยมีการลงโทษดังนี้คือ

ก) มีบทกำหนดโทษโดยกฎหมาย (มาตรา 66 กฎหมาย 11 Jan 84) เช่น มีการลงโทษทางศีลธรรม ซึ่งมีการตัดเดือนและตำหนิ การลงโทษลดขั้นเงินเดือน หรือพักราชการไม่เกิน 15 วัน พักราชการชั่วคราว 6 เดือน ถึง 2 ปี การให้ออกจากราชการและการไล่ออกจากราชการแต่ไม่มีโทษปรับ

ข) ไม่มีนิยามทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติของความผิดจะนิยามโดยคำพิพากษาซึ่งไม่ถือว่าเป็นบทบัญญัติในกฎหมาย 13 กรกฎาคม 1983 ที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการเป็นบทบัญญัติแต่อย่างใด ส่วนใหญ่ของความผิดจะถูกนิยามโดยทางปฏิบัติและคำพิพากษา

2) ลงโทษทางวินัย 2 อย่างในความผิดเดียวกันไม่ได้ (*Nobis in idem*) แต่อาจถูกลงโทษทางอาญาไปพร้อม ๆ กับโทษทางวินัยได้

3) ความเป็นเอกเทศต่อการกระทำความผิดทางอาญา และการกระทำทางวินัย (*I' independence de I' action pénale et de I' action disciplinaire*)

ซึ่งโดยทั่วไปมีหลักการว่าการกระทำความผิดทางวินัยจะอยู่ภายใต้ทางอาญา แต่ไม่ใช่ทั้งสองเป็นเอกเทศ

กรณีทั้งสองกระบวนการไปพร้อมกันคือการดำเนินการทางวินัยและการฟ้องคดีทางอาญาฝ่ายปกครองอาจรอผลคดีอาญาก็ได้หรือไม่ต้องรอผลคดีอาญาก็ได้หากพิจารณาแล้วเห็นว่ามีกรขโมยจริงก็สามารถลงโทษทางวินัยไปได้เลยโดยไม่ต้องมีการรอผลทางคดีอาญาก่อน หรือกรณีที่มีคดีทางอาญา แต่ยังไม่ต้องดำเนินการทางวินัยก็ได้ ซึ่งผลของการ

ดำเนินกระบวนการทั้งสองกระบวนการนั้น อาจแตกต่างกันซึ่งเป็นไปไม่ได้ว่าข้อเท็จจริงเดียวกับเจ้าหน้าที่อาจไม่ผิดในคดีอาญา แต่ถูกลงโทษทางวินัย กล่าวคือ การพิจารณาข้อเท็จจริงก็สามารถแตกต่างกันได้ (appreciation des faits) ในคดีอาญาอาจไม่ถูกลงโทษเพราะมีข้อสงสัยอยู่ได้ ซึ่งตามปกติจะยกข้อสงสัยให้เป็นประโยชน์แก่จำเลย แต่ในทางวินัยไม่ได้ถือหลักนี้ ในกรณียังมีข้อสงสัยผู้ดำเนินการทางวินัยอาจเห็นสมควรได้ว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอแล้ววินิจฉัยให้มีความผิดได้

#### 4) หลักนิรโทษกรรม (เดิมใช้ในกรณีกฎหมายอาญา)

ได้นำมาใช้ในทางวินัยด้วย ซึ่งกฎหมายจะลบทั้งข้อเท็จจริงและห้ามลงโทษจากข้อเท็จจริงนี้ แต่ถ้ากระทำความผิดก่อนที่จะนิรโทษกรรมจะประกาศใช้และอยู่ระหว่างการลงโทษ การลงโทษต่อไปจะไม่ได้ลบการลงโทษด้วยจะลบเฉพาะการกระทำ แต่ถ้าอยู่ระหว่างการพิจารณา ยังไม่ได้ลงโทษก็ลงโทษไม่ได้ ซึ่งมีข้อสงวนในคำพิพากษาซึ่งไม่ลบการกระทำที่เสื่อมเสียต่อเกียรติยศของข้าราชการ

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาจากหลักการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้ครบถ้วนตามกฎหมายกำหนด ก่อนฟ้องคดีปกครอง หลักดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายปกครองที่สร้างสภาพบังคับและกำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดระบบควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครอง) ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองทั้งชั้นฝ่ายปกครองและชั้นศาล ซึ่งในต่างประเทศได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการหรือชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูเป็นหลักประกันสิทธิของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) และตามหลักความยุติธรรม (Equity) ดังนี้

### 3.2 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติกับวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัย ต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือไม่ถือคติและหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ที่ถูกกระทบสิทธิ คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและหลักการต้องให้เหตุผลจากเจ้าหน้าที่ แนวคิดของกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) นักกฎหมายอังกฤษได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งมาจากกฎหมายของพระ (Canon Law) โดยมีแนวความคิดว่าในสังคมมีกฎเกณฑ์ที่ถูกต้องหรือผิด ที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา โดยกฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องมีเหตุผล นักกฎหมายอังกฤษเห็นว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นบ่อเกิดแห่งกฎหมายประการหนึ่งศาลอังกฤษได้สร้างหลักกฎหมายวิธีพิจารณาขึ้นจากแนวความคิดของกฎหมายตามธรรมชาติซึ่งเรียกว่า

“หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ” (Natural Justice) ประกอบด้วย<sup>18</sup> หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หรือความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิ หลักการต้องให้เหตุผล

### 3.1.1 แนวความคิดหลักของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ<sup>19</sup>

แนวความคิดหลักของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเกาะเกี่ยวกับมาตรา 39 Magna Carta 1215 บัญญัติเป็นภาษาลาตินแปลเป็นภาษาอังกฤษใจความว่า “No Freeman shall be taken and imprisoned or disseized or exiled or in any way destroyed, nor will we go upon him nor send upon him, except by the lawful judgement of his peers and by the law of the land” กฎบัตรนี้เป็นผลผลิตจากการแข่งขันอำนาจระหว่างกษัตริย์อังกฤษและขุนนางในสมัยนั้น คำว่า “the law of the land” ในมาตรา 39 Magna Carta 1215 ถูกนำมาใช้ในความหมายเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ในสมัยตั้งแต่รัฐสภาเริ่มมีอำนาจสูงสุด ซึ่งตรงกับสมัยกษัตริย์ Edward ที่ 3 และ Henry ที่ 4 ขณะนั้นมีกฎหมายจำนวนมากที่ถูกตัดสินให้เป็นโมฆะเนื่องจากขัดกับ Magna Carta ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายพื้นฐาน “The Fundamental Law” ตลอดจนคำพิพากษาของศาลที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักวิธีพิจารณาขัดกับ “the law of the land” มาตรา 39 Magna Carta 1215 ซึ่งถือว่าเป็นบทบัญญัติแรกที่มีลักษณะในการประกันสิทธิและความยุติธรรมของการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ จึงได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติมาในประเทศอังกฤษเป็นเวลาช้านานถือว่าเป็นข้อเรียกร้องสิทธิขั้นต่ำที่ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ วิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่จะต้องมีลักษณะหรือทำนองเดียวกันกับวิธีพิจารณาความในชั้นศาล หมายถึงหลักความไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและหลักการรับฟังของผู้ถูกระทบสิทธิ ซึ่งในทางปฏิบัติศาลมักจะอ้างหลัก ความยุติธรรมตามธรรมชาติว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและนำมาใช้ในวิธีพิจารณาในชั้นปกครองด้วย ในกรณีที่หลักกฎหมายดังกล่าวไม่ได้

<sup>18</sup> สุรพันธ์ อรรถนารถ การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญโดยไม่เป็นธรรมในชั้นก่อนการวินิจฉัยสั่งการ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2537 หน้า 131

<sup>19</sup> กมลชัย รัตนสากาววงศ์ หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนศึกษาประวัติความเป็นมาและแนวความคิดทางทฤษฎี ดุลพาห ปีที่ 39 เล่มที่ 5 (กันยายน – ตุลาคม 2535) หน้า 88 - 89

ถูกกำหนดไว้หรือกรณีที่มีช่องว่างในกฎหมายศาลจะอาศัยหลักความยุติธรรมประกอบกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการอุดช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งรายละเอียดจะอธิบายในลำดับต่อไป จะเห็นได้ว่า หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ นี้จะจำกัดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเวลาเดียวกัน เป็นเครื่องมือในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองไม่เพียงเรื่องดุลพินิจเท่านั้นแต่รวมถึงวิธีพิจารณาด้วย เป็นหลักที่มีผลบังคับให้เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำภายในของอำนาจของตนการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนวินิจฉัยและต้องรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีความเป็นกลาง ไม่ลำเอียง เพื่อความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของหลักการพิจารณาและการวินิจฉัยด้วย ส่วนหลักเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิมีแนวคิดที่ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถรู้ข้อเท็จจริงและมีเหตุผลที่สมบูรณ์อันจะทำให้การวินิจฉัยไม่ถูกต้อง บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิเป็นผู้รู้ข้อเท็จจริงดีที่สุด จึงจำเป็นต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกระทบสิทธิก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและเป็นการเคารพเหตุผลของบุคคลจึงต้องให้โอกาสผู้ถูกระทบสิทธิได้แสดงความคิดเห็นและรับทราบเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อให้อยอมรับในคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นด้วย

### 3.1.2 ขอบเขตการบังคับใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

ศาลชั้นต้นของประเทศอังกฤษต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการพิจารณาและวินิจฉัยเพราะหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดีมีค่าบังคับเป็นกฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลสูง ซึ่งในสมัยกลางประเทศอังกฤษไม่มีแนวความคิดแบ่งแยกอำนาจ ศาลชั้นต้นจึงทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองด้วย<sup>20</sup> เมื่อรัฐสภาต้องการควบคุมการกระทำหรือการประกอบธุรกิจของประชาชนเรื่องใด รัฐสภาจะตรากฎหมายในเรื่องนั้น ๆ โดยให้ศาลชั้นต้นมีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับก็ได้โดยให้อำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจแก่ศาลชั้นต้นและต่อมาศาลสูงได้ขยายอำนาจตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย<sup>21</sup> และได้วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการพิจารณาและวินิจฉัยกรณีที่ถูกกระทบสิทธิของบุคคล เมื่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดูถูกนำมาใช้เป็นหลักวิธีพิจารณาในชั้น

<sup>20</sup> D.L. Kier, F.H.Lawson, and D.J Bentley, *Cases in Constitutional Law* 6<sup>th</sup> ed (Oxford:Oxford University Press) 1972 p.292

<sup>21</sup> Ibid p.393

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครอง

ปัจจุบันศาลอังกฤษได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเพื่อประกันสิทธิต่าง ๆ มากขึ้น เช่น สิทธิในทรัพย์สินของประชาชน หรือกรณีคำวินิจฉัยที่ไล่ข้าราชการออกจากราชการ ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิในตำแหน่งทางราชการมากขึ้น ตลอดจนคุ้มครองประโยชน์หรือความคาดหวังของประชาชนจึงได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติกับคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมากขึ้นทำให้เห็นได้ว่าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติไม่ได้เกิดจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธินั้นมิสิทธิตามกฎหมายหรือไม่ แต่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจวินิจฉัยกรณีที่มีผลกระทบต่อสิทธิและประโยชน์ของประชาชนมากยิ่งขึ้น ดังนั้น วัตถุประสงค์หลักของความยุติธรรมตามธรรมชาติจึงต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิและประโยชน์ของประชาชนอย่างยุติธรรมและอย่างรอบคอบ<sup>22</sup>

ต่อมาหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจึงกลายเป็นหลักวิธีพิจารณาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามในกรณีที่การวินิจฉัยจะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคล<sup>23</sup> อย่างไรก็ตามศาลอังกฤษได้บังคับใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอย่างยืดหยุ่นเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับหน้าที่ที่มีความแตกต่างกันของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยคำนึงถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เนื้อหาของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจึงได้รับการปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง<sup>24</sup>

### 3.1.3 เนื้อหาหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

1) **หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง**

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือไม่มีอคติในเรื่องที่ดำเนินการ หากเจ้าหน้าที่มีส่วนได้เสียหรือมีอคติต่อกรณีที่จะวินิจฉัยและขาดคุณสมบัติของการที่

<sup>22</sup> H. W.R.Wade *Administrative law* 3<sup>rd</sup> ed oxford : Clarendon Press 1971 p.465

<sup>23</sup> T.C. Hartley, and J.A.G.Griffith, *Government and law* 2nd ed. (London : Weidfeld and Nicolson) 1981 p.366

<sup>24</sup> S.A.de' Smith, *Constitution and Administrative Law* 3rd ed.(Great Britain : Penguin Book) 1983 p.573

จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยในกรณีหรือประเด็นนั้น ๆ เพราะไม่อาจพิจารณาหรือวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง ซึ่งสามารถแบ่งเจ้าหน้าที่ที่ขาดคุณสมบัติในการพิจารณาและวินิจฉัยออกเป็น 2 ประเภท คือ การมีประโยชน์ส่วนได้เสียในผลของคำวินิจฉัยและสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคติ<sup>25</sup>

*ก. การมีประโยชน์ส่วนได้เสียในผลของคำวินิจฉัย*

การมีประโยชน์ส่วนได้เสียในผลของคำวินิจฉัยทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจที่จะพิจารณาและวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีประโยชน์ได้เสียจึงขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยในเรื่องนั้น ๆ

*ข. สถานการณ์ที่ทำให้เห็นว่าอาจจะเกิดอคติ*

สถานการณ์ที่ทำให้เห็นว่าอาจจะเกิดอคติมีหลายประการ เช่น ความสัมพันธ์ส่วนตัว ความเป็นญาติพี่น้อง ความเป็นเพื่อน หรือเป็นศัตรู ซึ่งความสัมพันธ์ทางส่วนตัวที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขาดคุณสมบัตินั้น ไม่ได้มีเพียงเท่านั้น ยังมีความสัมพันธ์ในลักษณะอื่นซึ่งอาจทำให้เกิดความลำเอียง อาจทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัย ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่ขัดแย้งและจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัย

*ค. ข้อยกเว้นของหลักความไม่มีส่วนได้เสีย*

*ก) กรณีมีความจำเป็น*

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสียหรือมีอคติเป็นเจ้าหน้าที่คนเดียวหรือทุกคน ซึ่งจำเป็นต้องยินยอมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นหรือคณะนั้นทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัย ทั้งนี้ การบังคับใช้หลักนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>26</sup>

*ข) กรณีที่กฎหมายบัญญัติ*

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสียมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยหรือได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ที่อาจจะเกิดอคติเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายบางฉบับได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสียบางประการมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัย โดยกฎหมายเหล่านั้นได้บัญญัติยกเว้นหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แต่ศาลอังกฤษจะยอมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสียเป็นผู้พิจารณาและ

<sup>25</sup> De' Smith, op. cit., 569; C.T.Emery, and B Smith, *Judicial Review: Legal Limit of officer Power* (London: Sweet&Maxwell) 1986 p.238-239

<sup>26</sup> Wade, op. cit., p.431; Hartley, and J.A.G.Griffith, .op. cit., p.575.

วินิจฉัยได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้โดยชัดแจ้งและศาลอังกฤษจะตีความบทบัญญัติที่ ยกเว้นโดยเคร่งครัดตามที่กำหนดบัญญัติไว้<sup>27</sup>

### ค) กรณีที่ผู้ถูกระทบสิทธิได้ละสิทธิ

การคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสีย บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิมีสิทธิที่จะคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสีย แต่กฎหมายอังกฤษยอมให้บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิละสิทธิในการคัดค้านได้ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสียสามารถพิจารณาและวินิจฉัยต่อไปได้ กรณีที่บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิต้องการคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสียการใช้สิทธิคัดค้านนั้นต้องกระทำโดยทันทีที่สามารถกระทำได้เมื่อได้รู้ข้อเท็จจริงที่ทำให้มีสิทธิคัดค้าน แต่ถ้าบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิปล่อยให้การพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยไม่คัดค้าน กฎหมายอังกฤษจะถือว่าบุคคลนั้นได้ละสิทธิในการคัดค้าน

### 2) หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิ

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงเป็นหลักที่มีความยืดหยุ่นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาและวินิจฉัยประเด็นที่มีบุคคลสองฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง หลักการรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวจะต้องถูกนำมาปฏิบัติอย่างเคร่งครัดกว่ากรณีที่มีบุคคลฝ่ายเดียวเข้ามาเกี่ยวข้องในการพิจารณาและวินิจฉัย กล่าวคือ กรณีที่มีบุคคลสองฝ่ายเกี่ยวข้องในการพิจารณาและวินิจฉัย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายรู้ถึงข้อกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายตลอดคำปฏิเสธรหรือคำกล่าวแก้ข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่ง การรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งดับหลังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่อาจจะกระทำได้และคู่กรณีฝ่ายหนึ่งจะต้องมีโอกาสดูแลมพยานของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ประเด็นที่วินิจฉัยจะประกอบด้วยบุคคลสองฝ่ายหรือฝ่ายเดียวขึ้นอยู่กับกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>28</sup> หลักการรับฟังข้อเท็จจริงนี้ต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติดังนี้

#### ก. การแจ้งการคำบอกกล่าว

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงเป็นหลักที่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแจ้งคำบอกกล่าวให้แก่บุคคลผู้ที่จะถูกระทบสิทธิ คำบอกกล่าวนี้จะทำให้บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิมีโอกาสเตรียมตัวหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพื่อในการชี้แจงข้อเท็จจริงแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง<sup>29</sup> ดังนั้น คำบอกกล่าวจึงต้องแจ้งให้บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิได้ทราบถึงข้อมูลต่าง ๆ

<sup>27</sup> Ibid p.428-429

<sup>28</sup> Hartley, and J.A.G.Griffith, op. cit.,p.339

<sup>29</sup> D.Foulkes *Administrative Law* 5<sup>th</sup> ed. (London : Butterworths), 1982 p.228



อย่างเพียงพอ คำบอกกล่าวจะต้องมีความที่ชัดเจนและต้องแจ้งเวลาและสถานที่ที่จะรับฟังข้อเท็จจริงและจะต้องให้เวลาแก่ผู้ถูกระทบสิทธิเตรียมตัวหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ ซึ่งการแจ้งทางไปรษณีย์แก่ผู้ถูกระทบสิทธิถือว่าเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ถูกระทบสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย

#### ข. การรับฟังข้อเท็จจริง

การรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกระทบสิทธิ โดยปกติจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้จะถูกระทบสิทธิด้วยวาจา แต่บางสถานการณ์การให้บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิได้ทำหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงก็อาจถือว่าเป็นการเพียงพอแล้ว แต่ทั้งนี้ จะต้องเปิดโอกาสให้บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิแก้ข้อกล่าวหาหรือให้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างเพียงพอด้วย ซึ่งผู้อาจจะถูกระทบสิทธิอาจจะมีผู้แทนหรืออาจมีทนายความเพื่อดำเนินการพิจารณาแทนได้บางกรณี โดยศาลอังกฤษจะยินยอมให้บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิมีทนายความหรือผู้แทนได้ในกรณีที่สิทธิของบุคคลนั้นจะถูกกระทบอย่างร้ายแรงหรือเมื่อประเด็นที่จะวินิจฉัยมีความยุ่งยากและซับซ้อน

ค. ข้อยกเว้นของหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ที่จะถูกระทบสิทธิ

#### ก) กรณีมีกฎหมายบัญญัติยกเว้น

กรณีมีกฎหมายบัญญัติยกเว้นหลักการรับฟังข้อเท็จจริงไว้โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้จะถูกระทบสิทธิก่อนวินิจฉัยได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติยกเว้นการรับฟังไว้โดยชัดแจ้ง<sup>30</sup>

#### ข) กรณีต้องพิจารณาและวินิจฉัยโดยรีบด่วน

กรณีต้องพิจารณาและวินิจฉัยโดยรีบด่วนเพื่อรักษาความสงบสุขและรักษาความปลอดภัยของสาธารณชน หรือการวินิจฉัยเพื่อสั่งยึดหรือทำลายพืชหรืออาหารที่เป็นพิษต่อสุขภาพของผู้บริโภค ซึ่งจะต้องทำการวินิจฉัยโดยรีบด่วนหรือสถานการณ์ที่ต้องวินิจฉัยโดยรีบด่วนซึ่งเป็นข้อยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักนี้

#### ค) ในกรณีการวินิจฉัยในขั้นเตรียมที่ยังไม่มีผลกระทบสิทธิ

ในกรณีการวินิจฉัยในขั้นเตรียมที่ยังไม่มีผลกระทบสิทธิแม้ว่าคำวินิจฉัยนั้นจะก่อให้เกิดผลร้ายก็ตามเพราะการพิจารณาและวินิจฉัยในขั้นเตรียมหรือการพิจารณาและวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงมีมูลพอที่จะดำเนินการหรือไม่นั้น บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิมี

<sup>30</sup> D.C.M.Yardley, *Principle of Administrative Law* (London : Butterworths), 1981 p.102

โอกาสที่จะได้รับทราบข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและมีโอกาสที่จะให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาที่จะเกิดขึ้นภายหลัง<sup>31</sup>

### 3) หลักการต้องให้เหตุผล

แนวคิดเรื่อง “กฎหมายธรรมชาติ” (Natural Law) จะประกอบด้วยเหตุผลซึ่งมีอยู่แล้วโดยธรรมชาติ จอห์น ล็อก (John Locke) นักปราชญ์ชาวอังกฤษได้กล่าวว่า “รัฐทั้งหลายโดยธรรมชาติย่อมมีกฎแห่งธรรมชาติปกครองอยู่ ซึ่งผูกพันบุคคลทุกคนด้วยเหตุและผลอันได้แก่ กฎหมายที่ทำให้อนุชนมีความเท่าเทียมกันและมีอิสรภาพจะไม่มีใครได้รับอันตรายแก่ชีวิตแก่เสรีภาพ หรือแก่ทรัพย์สินจากบุคคลอื่น”<sup>32</sup> ซึ่งนับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติจึงมีส่วนสำคัญในการก่อตั้งหลักแห่งสิทธิและเสรีภาพ ก่อให้เกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองด้วยเหตุผลและความถูกต้องชอบธรรม ตรงตามหลักการของทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ

กฎหมายประกอบด้วยหลักเกณฑ์และเหตุผล มิได้ขึ้นอยู่กับความอำเภอใจของบุคคลใดของบุคคลใด จึงควรดำเนินการตามกฎหมายที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ มิใช่ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการใดตามอำเภอใจหรือตามที่เห็นสมควรเพราะนอกจากไม่เป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติแล้วอาจดำเนินการโดยปราศจากเหตุผลที่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม เหตุผลจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการพิจารณาและวินิจฉัย สิ่งใดที่มีเหตุผลย่อมเป็นสิ่งที่บุคคลทั่วไปยอมรับ ดังนั้น เหตุผลที่ดีจะประกอบด้วย เหตุผลที่ให้ต้องแจ่มแจ้ง ไม่เคลือบคลุม ต้องใช้ภาษาที่ถูกต้อง เหตุผลสอดคล้องกันและเหตุผลต้องไม่ขัดกับสามัญสำนึก<sup>33</sup>

#### ก. หลักการวินิจฉัย

ในการวินิจฉัยมิใช่เพียงการพิเคราะห์หาเหตุผลหรือวินิจฉัยเหตุผลตามตรรกวิทยาเท่านั้น ซึ่งจะต้องประกอบด้วยหลักกฎหมาย ความคิดเห็น แนวคิดที่แจ่มชัด

#### ข. เหตุผลในการวินิจฉัย

ในการวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้สติปัญญา ปฏิภาณและไหวพริบในการให้เหตุผลทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงต้องยกเหตุผลมาปรับให้ถูกต้องและสมเหตุสมผลอย่างชัดแจ้งให้ยุติธรรมและชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะในการวินิจฉัยประเด็นข้อกฎหมายควรจะอ้างตัวบทกฎหมายหรือตัวอย่างที่เป็นแบบอย่าง หรือหลักเกณฑ์ของกฎหมายอ้างอิง

<sup>31</sup> Foulkes, op. cit., p.238

<sup>32</sup> วิชามหาคุณ การใช้เหตุผลทางกฎหมาย กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ 2549 หน้า

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 67

ไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้คู่กรณีทราบเหตุผลแพ้ชนะเพราะเหตุใด ซึ่งจะทำให้คู่กรณีมีความเลื่อมใสและเป็นบรรทัดฐานต่อไป เหตุผลในการวินิจฉัยต้องพิจารณาทั้งรูปแบบและเนื้อหาแห่งเหตุผล ในส่วนของรูปแบบ เช่น ใช้ภาษาถูกต้อง สละสลวย ในส่วนของเนื้อหา เช่น จะต้องแจ่มแจ้ง ไม่เคลือบคลุม สอดคล้องต้องกัน และไม่ขัดต่อสามัญสำนึก ซึ่งประกอบด้วย

ก) เหตุผลในการวินิจฉัย จะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ให้เห็นประจักษ์แล้ว

ข) เหตุผลในการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ การให้เหตุผลจะต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่มีอคติหรือความลำเอียง

ค) การวินิจฉัยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่เป็นแบบอย่าง

### 3.1.4 ประเทศที่ใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

#### 1) ในกฎหมายประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่เริ่มใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) คำพิพากษาของศาลถือเป็นกฎหมายและเป็นที่มาประการหนึ่งของกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นของฝ่ายปกครองซึ่งจะพบหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) โดยวินิจฉัยว่า “it must do its best to act Justly and to reach just ends by just means”<sup>34</sup>

โดยหลักกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นของฝ่ายปกครองของประเทศอังกฤษมีเนื้อหาและขอบเขต ดังนี้<sup>35</sup>

#### ก. หลักการรับฟัง

ในกรณีที่การกระทำของฝ่ายปกครอง ไปกระทบถึงสิทธิ เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของประชาชน ผู้ถูกกระทบสิทธิจะต้องมีโอกาสดังกล่าว “อย่างถูกต้อง” แล้วถือว่าเป็นการเพียงพอในการปฏิบัติตามหลักการรับฟัง

#### ข. หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินเรื่องหรือวินิจฉัย

<sup>34</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์ อ้างแล้ว หน้า 87

<sup>35</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์ อ้างแล้ว หน้า 92 - 94

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีผลประโยชน์ส่วนตัวในทางเศรษฐกิจ ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการโดยตนมีส่วนได้เสียในเรื่องความเป็นปฏิบัติหรือมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับผู้ยื่นคำร้องนำไปสู่ความมีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาเช่นกัน

*ค. หลักหน้าที่ในการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง*

หลักการให้เหตุผลนี้มีความสำคัญ 2 ประการใหญ่ ๆ คือ ประการแรก ในการพิจารณาทางด้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัย ประการที่สอง ในการพิจารณาด้านผู้ถูกระทบสิทธิสามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ได้ โดยอาศัยเหตุผลของเจ้าหน้าที่เป็นพื้นฐานในการโต้แย้งสิทธิในชั้นอุทธรณ์

*2) ในกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา*

หลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาคือ หลักการรับฟังและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องมาจาก “due process of law” ซึ่งกำเนิดมาจากมาตรา 39 แห่ง Magna Carta 1215 ของประเทศอังกฤษทำนองเดียวกันกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติซึ่งหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา หากรัฐจะออกกฎหมายหรือปฏิบัติการเกี่ยวกับประชาชนอเมริกา รัฐต้องแจ้งให้ประชาชนทราบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน ซึ่งคำวินิจฉัยของรัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาที่ถูกต้องและกระจ่างชัด ประกอบด้วย

*ก. หลักการรับฟัง*

หลักการรับฟังเป็นหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติที่เก่าแก่ตั้งแต่สมัยโรมันและถือปฏิบัติมาในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศแม่ของกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณีพร้อมกับหลัก “due process of law” ได้ถูกนำมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา หลัก “due process of law” เรียกร้องให้มีการรับฟังจากผู้ถูกระทบสิทธิ

*ข. หลักความไม่มีส่วนได้เสีย*

การรับฟังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ ที่ไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ทั้งหลักการรับฟังและหลักความไม่มีส่วนได้เสียเป็นเหตุที่สำคัญที่สุดของหลักกฎหมายวิธีพิจารณา หลัก “due process of law” แม้ว่าตัวบทกฎหมายจะไม่ได้บัญญัติไว้ก็ตาม แต่ศาลสหรัฐอเมริกามีความเห็นว่าการใช้กฎหมายทั้งสองย่อมขึ้นอยู่กับกาลเวลา สถานที่ และสภาพแวดล้อม

*3) ในกฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน*

ประเทศเยอรมันใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นหลักประกันสิทธิและคุ้มครองประชาชน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครอง

ต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเป็นมาตรการส่งเสริมให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามหลักนิติรัฐ ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยสอดคล้องกับบทบัญญัติทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการป้องกันสิทธิตนเองต่อการใช้อำนาจรัฐมีหลักสำคัญภายใต้การเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นมาตรการให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยโดยประกอบด้วย

*ก. หลักความไม่มีส่วนได้เสีย*

การควบคุมและพิจารณาโดยเปิดเผยจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและเป็นหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ ไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวเพราะถ้าหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเรื่องอย่างมีอคติหรือไม่เป็นกลางแล้วสาธารณชนจะต้องมีปฏิกริยาในทางลบต่อการวินิจฉัยอย่างแน่นอน

*ข. หลักการรับฟังผู้เกี่ยวข้อง*

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติโดยรับฟังก่อนวินิจฉัยโดยให้อีกโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายด้วยสิ่งนี้จะเป็ประโยชน์อย่างยิ่งต่อระบอบประชาธิปไตย

*ค. หลักการต้องให้เหตุผล*

การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลประกอบภายใต้หลักประชาธิปไตยเพื่อให้เกิดการไต่ตรองความถูกต้องและเหตุผลของการวินิจฉัยสั่งการได้ข้อสรุปและเหตุผลประกอบการวินิจฉัยช่วยให้เกิดความชอบธรรม ความชอบด้วยกฎหมายและการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยด้วย<sup>36</sup>

*4) ในกฎหมายประเทศฝรั่งเศส*

ประเทศฝรั่งเศสรับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ โดยนำไปใช้ในรูปหลักกฎหมายทั่วไป (General Principle of Law) มีบทบัญญัติที่ 65 ของกฎหมายลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1905 ให้ข้าราชการมีสิทธิได้รับแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดก่อนสอบสวน ก่อนที่จะวินิจฉัยลงโทษ ประกอบด้วยหลักสำคัญ 2 ประการ คือ

*ก. หลักปราศจากความลำเอียง*

<sup>36</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์ อ้างแล้ว หน้า 132 – 133

หลักนี้บังคับให้องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ต้องวินิจฉัยชี้ขาดด้วยความเที่ยงธรรม ไม่ลำเอียง ถ้าผู้ได้รับผลจากคำวินิจฉัยเห็นว่าผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เที่ยงธรรมหรือลำเอียงสามารถอุทธรณ์ขึ้นคัดค้านได้ซึ่งประเทศฝรั่งเศสได้นำหลักการคัดค้านผู้พิพากษาในกระบวนการพิจารณาของศาลมาใช้ในการพิจารณาของฝ่ายปกครองด้วย ทั้งนี้ เพื่อประกันความเป็นอิสระและปราศจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณา

#### ข. หลักการโต้แย้งคัดค้าน

เป็นหลักประกันสิทธิแก่บุคคลที่อาจจะถูกกระทบสิทธิจากผลของคำสั่งหรือคำวินิจฉัยจากองค์กรของรัฐ มีสิทธิที่จะป้องกันตนเองโดยเฉพาะคำวินิจฉัยที่มีผลลงโทษด้วยแล้ว บุคคลผู้นั้นมีสิทธิโต้แย้งคัดค้าน โดยระบุนการกระทำที่กล่าวหาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดและข้อเท็จจริง ซึ่งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้ทราบข้อกล่าวหาและข้อเท็จจริงและมีสิทธิที่จะได้รับทราบพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเพื่อต่อสู้และแก้ข้อกล่าวหาอย่างเต็มที่ มีสิทธิให้การช่วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร มีสิทธิตั้งตัวแทนเพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของตน มีสิทธินำพยานบุคคลหรือพยานเอกสารเข้าสู้แก้ข้อกล่าวหา และอาจมีทนายช่วยเหลือคดีได้

### 3.2 หลักความยุติธรรม (Equity)

ความยุติธรรมคือ ความถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย ความถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง ความเท่าเทียมกัน ไม่มีอภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษแก่บุคคลใด ๆ และความรวดเร็วในการทำให้เกิดความถูกต้อง สิ่งเหล่านี้คือส่วนหนึ่งของความยุติธรรม<sup>37</sup> ประกอบด้วย 4 ประการ ดังต่อไปนี้

#### 3.2.1 หลักความได้สัดส่วน (Proportion)

หลักความได้สัดส่วนคือ การพิจารณาตามตัวบทกฎหมายว่าการกระทำผิดอย่างใดถือว่าเป็นความผิดวินัยฐานใด โดยพิจารณาองค์ประกอบของกฎหมายว่าการกระทำนั้น ๆ เป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดก็ไม่ถือว่าเป็นความผิด ถ้าครบองค์ประกอบความผิดก็ปรับบทความผิดไปตามมาตรานั้น และลงโทษไปตามความผิดนั้น ตัวอย่าง<sup>38</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

มาตรา 94 “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสียโดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าประพฤติชั่ว

<sup>37</sup> สุทธาทิพย์ นาคาบดี อ้างแล้ว หน้า 75 -82

<sup>38</sup> สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ อ้างแล้ว หน้า 71 - 79

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่ เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เสพยาเสพติดหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด เล่นการพนันเป็นอาชญา หรือกระทำการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนหรือนักศึกษาไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

เป็นบทบัญญัติที่มุ่งควบคุมความประพฤติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้อยู่ในแนวทางที่ดี เรื่องการประพฤติชั่วเป็นการพิจารณาถึงพฤติการณ์กระทำและความรู้สึกของสังคม ที่จะต้องพิจารณารายละเอียด ข้อเท็จจริง และพฤติการณ์เป็นเรื่อง ๆ ไปว่ามีผลกระทบต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง ความรู้สึกของสังคมหรือไม่ ไม่จำกัดว่าจะทำในตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำในฐานะส่วนตัว

คำว่า “ประพฤติชั่ว” หมายถึง การกระทำใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงของตนเองหรือเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

องค์ประกอบความผิดตามมาตรา 94 วรรคหนึ่ง ในการพิจารณาเรื่องความประพฤติชั่ว มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

- 1) เกียรติของข้าราชการ
- 2) ความรู้สึกของสังคม
- 3) เจตนาที่กระทำ

แยกอธิบายได้ว่า

1) เกียรติของข้าราชการ พิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่ราชการประกอบกับพฤติการณ์ในการกระทำ พิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวผิดแบบธรรมเนียมของข้าราชการที่ดีอันบุคคลที่อยู่ในฐานะและตำแหน่งเช่นนั้นควรประพฤติปฏิบัติเพียงใดหรือไม่ คำนึงถึงตำแหน่งตำแหน่งหน้าที่ราชการที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ในฐานะที่ควรได้รับการยกย่องสรรเสริญหรือเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนเพียงใด

2) ความรู้สึกของสังคม พิจารณาจากความรู้สึกของประชาชนทั่วไปหรือของทางราชการว่ามีความรังเกียจต่อการกระทำนั้น ๆ หรือไม่เพียงใด

3) เจตนาที่กระทำ โดยพิจารณาว่าผู้กระทำรู้สำนึกในการกระทำและประสงค์ต่อผลหรือยอมเสี่ยงเห็นผลต่อการกระทำหรือไม่ หากไม่มีเจตนาที่ไม่เป็นการประพฤติชั่วตัวอย่างเช่น ขับรถชนคนโดยประมาท ศาลพิพากษาให้จำคุก 1 ปี และปรับ 5,000 บาท โดยโทษ

จำคุกให้รอการลงโทษมีกำหนด 2 ปี กรณีเช่นนี้ถือว่าประพฤติชั่วหรือไม่นั้นคงไม่ได้พิจารณาที่ผลคือ โทษที่ได้รับเพียงประการเดียว แต่ต้องพิจารณาเหตุของการกระทำผิดด้วย หากไม่ปรากฏว่าเกิดจากความมีเมตตาในขณะที่ขับรถหรือฝ่าฝืนกฎจราจรก็อาจไม่เป็นการประพฤติชั่วเพราะกระทำไปโดยไม่มีเจตนาร้าย แต่ถ้าปรากฏว่าข้อเท็จจริงได้กระทำผิดฐานขับรถโดยประมาทเป็นอาชญาอันเป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการก็อาจปรับเป็นความผิดฐานประพฤติชั่วได้

ตัวอย่างพฤติการณ์ความผิด เช่น กระทำความผิดอาญา ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดไม่ถึงจำคุกหรือจำคุกแต่ให้รอลงอาญาในความผิดที่ไม่ถึงกับเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน), ทะเลาะวิวาทหรือทำร้ายร่างกายผู้อื่นไม่ถึงกับบาดเจ็บสาหัส (ลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน), เมาสุราอาละวาด (ลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน), มีความประพฤติชั่วสาว (ภาคทัณฑ์), ปลอมเอกสารหรือลายมือชื่อผู้อื่นทำให้ราชการหรือผู้อื่นเสียหายไม่ถึงกับร้ายแรง (ลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน), เปิดเผยข้อสอบที่ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของตนโดยไม่ได้เรียกหรือรับประโยชน์ตอบแทน (ลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน)

ส่วนมาตรา 94 วรรคสอง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งกำหนดไว้ 2 ฐาน คือ กรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก (ไม่ใช่ความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ) ซึ่งเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งและกรณีกระทำความผิดอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

องค์ประกอบความผิดตามมาตรา 94 วรรคสอง

1) กระทำความผิดอาญาและศาลพิพากษาถึงที่สุดให้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก

2) ไม่ใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ หรือ

3) กระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

แยกอธิบายได้ว่า

“ได้รับโทษจำคุก”ตามมาตรานี้ หมายถึง ถูกจำคุกจริง ๆ กรณีศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกแต่ให้รอการลงโทษไม่เข้าลักษณะความผิดตามมาตรา 94 วรรคสอง และโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดเท่านั้น

“โทษที่หนักกว่าจำคุก”หมายถึง โทษประหารชีวิต

“คำพิพากษาถึงที่สุด”หมายความว่า คำพิพากษาที่ไม่อาจอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้อีกหรือไม่ได้อุทธรณ์หรือฎีกาภายในเวลาที่กำหนด แต่อย่างไรก็ดีกรณีต้องรับโทษจำคุก



โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษ ปลดออกหรือ ไล่ออก ผู้บังคับบัญชาจะสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญก็ได้

สำหรับกรณีการกระทำใดอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจง ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากความรู้สึกของวิญญูชน โดยทั่วไปหรือความรู้สึกของสังคมว่ารังเกียจต่อการกระทำนั้นหรือไม่ โดยพิจารณาจาก

- 1) เกียรติของข้าราชการ โดยดูจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- 2) ความรู้สึกของสังคม
- 3) เจตนาในการกระทำ

กรณีใดจะถือว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงจึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงตามพฤติการณ์แห่งกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไปโดยถือความร้ายแรงของแต่ละองค์ประกอบทั้ง 3 ประการดังกล่าวเป็นแนวทางพิจารณาโดยคำนึงถึงพฤติการณ์ว่าได้กระทำการอันทำให้ราชการได้รับความเสียหายกระทบต่อภาพพจน์ชื่อเสียงมากหรือไม่ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นวิชาชีพชั้นสูงได้รับการยกย่องว่าเป็นปูชนียบุคคลเป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ของชาติ มีหน้าที่ถ่ายทอดความรู้ อบรม สั่งสอน ลูกศิษย์ให้เป็นคนดี แต่กลับมีพฤติการณ์มีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับภรรยาหรือสามีของผู้อื่นย่อมก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความรู้สึกของสังคม เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.354/2551)

ตัวอย่างพฤติการณ์ความผิด เช่น ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดกรณีกระทำผิดอาญา (ไล่ออก), ประพฤติผิดทางเพศมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวถึงขั้นร่วมประเวณีกับคู่สมรสของผู้อื่น (ไล่ออก), มีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวถึงขั้นร่วมประเวณีกับหญิงอื่นหรือคู่สมรสของผู้อื่นทั้งที่ตนมีคู่สมรสอยู่แล้ว (ไล่ออก), บังคับเงินใจผู้อื่นให้มีเพศสัมพันธ์ (ไล่ออก), กระทำอนาจารผู้เรียน (ปลดออก), ปลอมเอกสารราชการจนเป็นเหตุให้ราชการหรือบุคคลอื่นเสียหายอย่างร้ายแรง (ไล่ออก), ปลอมลายมือชื่อผู้อื่นหาประโยชน์ (ไล่ออก), ทุจริตการสอบบรรจุหรือสอบเข้าทำงาน เช่น ไปสอบแทนผู้อื่น (ไล่ออก), หลอกลวงเรียกร้องเงินหรือทรัพย์สิน โดยอ้างว่าสามารถฝากเข้าทำงานหรือเรียนต่อ (ไล่ออก), ทำร้ายร่างกายผู้เรียนจนบาดเจ็บสาหัส (ปลดออก), ดื่มสุราขณะปฏิบัติหน้าที่ (ปลดออก), เมาสุราเสียราชการ (ปลดออก), เปิดเผยข้อสอบแล้วเรียกร้องเงิน (ไล่ออก), ยักยอกเงินที่มีผู้ฝากไว้ (ปลดออก)

องค์ประกอบความผิดตามมาตรา 94 วรรคสาม

- 1) เสพยาเสพติดหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด

2) เล่นการพนันเป็นอาชญากรรม เป็นการเล่นอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องจนติดเป็นนิสัย

3) กระทำล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนหรือนักศึกษา

“การเสพยาเสพติด” หมายถึง เสพของมีนเมาซึ่งต้องห้ามตามกฎหมาย เช่น เสพเฮโรอีน ฝิ่น กัญชา ยาบ้า เป็นต้น หรือ ส่งเสริม สนับสนุน รวมถึงชักชวน จำหน่ายให้ผู้อื่น เสพด้วย ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดในคดีอาญาด้วย

“เล่นการพนัน” หมายถึง เล่นการพนันเอาทรัพย์สินกัน การพนันมีทั้งประเภทที่กฎหมายห้ามเด็ดขาดและประเภทที่จะเล่นได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตทางราชการ อย่างไรก็ตาม igrณีจะเป็นความผิดตามวรรคสามก็ต่อเมื่อเป็นการเล่นเป็นอาชญากรรมคือเล่นอย่างสม่ำเสมอจนเป็นนิสัย

“ล่วงละเมิดทางเพศ” หมายถึง พฤติกรรมที่ละเมิดสิทธิของผู้อื่นในเรื่องเพศไม่ว่าจะเป็นคำพูด สายตา และการใช้ท่าที รวมไปถึงการบังคับให้มีเพศสัมพันธ์หรือข่มขืน

อย่างไรก็ดี การพิจารณาพฤติกรรมใดว่าเป็นการล่วงละเมิดทางเพศหรือไม่นั้น จะต้องดูเจตนาของผู้กระทำเป็นสำคัญว่ามีเจตนาที่เป็นอกุศลจิตทางเพศหรือไม่ด้วย

ตัวอย่างพฤติการณ์ความผิด เช่น เล่นการพนันในสถานศึกษาหรือหน่วยงาน (ไล่ออก), เล่นการพนันในเวลาปฏิบัติหน้าที่ราชการ (ไล่ออก), เล่นการพนันกับเพื่อนร่วมงานหรือผู้เรียนหรือนักศึกษาในสถานศึกษาเดียวกัน (ไล่ออก), เป็นเจ้ามือหรือร่วมเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเล่นการพนัน (ไล่ออก), มีเพศสัมพันธ์หรือการข่มขืนหรือการล่วงละเมิดทางเพศถึงขั้นพยายามมีเพศสัมพันธ์กับผู้เรียนหรือนักศึกษาที่อยู่ในสถานศึกษา (ไล่ออก), มีพฤติกรรมทางกายที่สัมผัสเนื้อตัวโดยสื่อเจตนาหรือจุ่มงหมายที่จะดำเนินการไปสู่การมีเพศสัมพันธ์ (ปลดออก), การมีพฤติกรรมทางกายแม้จะไม่มีสัมผัสเนื้อตัว แต่มีหรือสื่อให้เห็นเจตนาล่วงเกินความเป็นส่วนตัวหรือความรู้สึกส่วนตัวในทางเพศหรือมีผลทำให้ผู้ถูกระทำได้รับความอับอาย อึดอัด คับข้องใจ เช่น การมอง ถ้ามอง การมองด้วยเจตนาล่วงเกินทางเพศ การให้คู่มือลามกอนาจาร การสั่งให้นักเรียนแสดงท่าทีที่ไม่เหมาะสมหรือให้แต่งกายที่ไม่เหมาะสมทางเพศ (ปลดออก),

ตัวอย่างการกระทำที่ศาลวินิจฉัยว่า “ประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง” ตามมาตรา 94 วรรคสองและวรรคสาม เช่น ใช้เอกสารหนังสือรับรองเงินเดือนปลอมไปประกันตัวจำเลยในคดีอาญา จนถูกศาลพิพากษาลงโทษฐานใช้เอกสารปลอมและละเมิดอำนาจศาล (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1608/2547), มียาเสพติดให้โทษประเภทที่ 1 (ยาบ้า) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1022/2548), กระทำอนาจารเด็กนักเรียนหญิงซึ่งเป็น

ศิษย์ของตน (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1239/2546 และที่ 676/2547), ล่อลวงนักเรียนหญิงซึ่งเป็นศิษย์ไปข่มขืนกระทำชำเรา (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1006/2547 และที่ 787/2548), มีความสัมพันธ์ฉันคู่สาวกับนักศึกษาหญิงซึ่งเป็นศิษย์ในขณะที่ตนเองมีภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.96/2547), กระทำอนาจารและข่มขืนกระทำชำเราข้าราชการครูสตรีซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชา (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 679/2548)

### 3.2.2 หลักมโนธรรม (Morality)

การใช้วิจารณญาณอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องเหมาะสมความมีเหตุผลที่ควรจะเป็นในสถานการณ์นั้น ๆ โดยอาศัยข้อเท็จจริงและพยานแวดล้อมประกอบ<sup>39</sup> การพิจารณาให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรมตามความเป็นจริงและตามเหตุผลที่ควรจะเป็น การพิจารณาความผิดไม่คำนึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นแต่ควรคำนึงถึงความยุติธรรมด้วย คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงเรื่องนั้น ๆ ว่าเป็นอย่างไร พิจารณาความผิดไปตามสภาพความเป็นจริง<sup>40</sup>

#### แนวทางการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง

1) คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1576/2548 ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูระดับ 7 ตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอ ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยร่วมกับข้าราชการอีก 2 ราย เนื่องจากขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอแห่งหนึ่ง โดยได้มีการตรวจสอบพบว่าเงินในบัญชีกองทุนครูสภาอำเภอขาดหายไปจำนวนหนึ่ง คณะกรรมการสอบสวนสรุปผลการสอบสวนว่าผู้ฟ้องคดีผิดวินัยตามที่กล่าวหา ต่อมาปลัดกระทรวงศึกษาธิการมีคำสั่งไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ตามมติ ก.ค. ผู้ฟ้องเห็นว่าตนไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ผู้กระทำความผิดคือนาง ม. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีที่ขาดราชการไปแล้วอีกทั้งพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีตามข้อกล่าวหาแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษและคำสั่งที่ให้ยกอุทธรณ์ ศาลวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสอบสวนได้สอบสวนโดยไม่ได้รวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์มีการงดการสอบสวนพยานหลักฐานต่าง ๆ รวม 10 รายการ ทำให้รับฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีร่วมมือกับนาง ม. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีกระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามที่ถูกลงโทษ คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งที่ให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงไม่

<sup>39</sup> สุทธาทิพย์ นาคบดี อ้างแล้ว หน้า 78

<sup>40</sup> สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ อ้างแล้ว หน้า

ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน พิจารณาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษและคำสั่งที่ให้ออกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดี

2) คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 984/2548 ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ระดับ 7 คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี โดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดลมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการฐานประมาทเลินเล่อ ในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง กรณีไม่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตเบียดบังเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษแต่ คณะ ก.ม. มีมติให้ออกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนไม่ควรต้องรับโทษถึงปลดออกจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ศาลวินิจฉัยว่า การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินของคณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดีขาดการกำกับ ดูแลที่สมควรจากผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทุกระดับ การจ่ายเงินไม่เป็นไปตามระเบียบมหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2533 เช่น จ่ายเป็นเช็คเงินสด แทนการจ่ายเป็นเช็คในนามเจ้าหน้าที่ หน่วยงานต่าง ๆ ในคณะแพทยศาสตร์สามารถเปิดบัญชีเงินฝากธนาคารได้โดยไม่ต้องขออนุมัติ เมื่อเปิดบัญชีแล้วก็มิได้มีการกำกับดูแล การเบิกจ่ายมีการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ระดับ 4 และระดับ 5 ร่วมลงชื่อถอนเงินในบัญชีได้โดยไม่มีข้อจำกัดของวงเงิน และการกระทำดังกล่าวได้ปฏิบัติมานานและอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น แม้จะฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการแต่ความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากระบบและวิธีปฏิบัติที่มีข้อบกพร่อง การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นได้เท่านั้น ไม่อาจถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิจารณาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี

3) คำพิพากษาศาลปกครองระยองที่ 19/2551 ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่ง อาจารย์ 2 ระดับ 6 ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานการเงิน วิทยาลัยสังกัดกรมอาชีวศึกษา เช่นเช็ค โดยไม่กรอกจำนวนเงินและไม่ขีดคร่อมเช็คเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่แอบกรอกจำนวนเงินแล้วเบิกเงินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว ถูกสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ ศาลเห็นว่า ความเสียหายมิได้เกิดจากผู้ฟ้องคดีโดยตรง แต่เกิดจากระบบที่หละหลวมขาดการตรวจสอบ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีนำเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าจับกุมเจ้าหน้าที่ซึ่งขยักออกเงินไปทำให้ทางราชการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำผิดได้ แม้การกระทำของผู้ฟ้องคดีจะเป็นการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้ราชการเสียหายก็ตาม แต่กรณียังรับฟังไม่ได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

### 3.2.3 หลักความเป็นธรรม (Fairness)

เป็นหลักใช้ประกอบในการพิจารณาอุทธรณ์เช่นเดียวกับหลักมโนธรรมเมื่อมีการกระทำผิด ผู้กระทำควรได้รับโทษอย่างเสมอหน้ากันที่มีลักษณะและพฤติการณ์คล้ายคลึงกัน โดยไม่มีการยกเว้นและเลือกที่รักมักที่ชัง ในทางตรงกันข้าม ถ้าเป็นความผิดอย่างเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในพฤติการณ์และ เหตุผลของการกระทำ ระดับโทษที่ได้รับย่อมจะแตกต่างกัน โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริง<sup>41</sup> หรือเหตุผลซึ่งอาจใช้ดุลพินิจวางโทษหนักเบาแตกต่างกันตามควรกรณี โดยนำเหตุผลบางประการมาประกอบการพิจารณา<sup>42</sup> เช่น

#### 1) ลักษณะของการกระทำผิด

ลักษณะของการกระทำผิดในความผิดอย่างเดียวกันบางพฤติการณ์ หรือลักษณะแห่งการกระทำเป็นการกระทำผิดโดยจงใจหรือเป็นนิสัยจะต้องวางโทษหนัก แต่บางกรณีพฤติการณ์หรือลักษณะแห่งการกระทำผิดเป็นการกระทำโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์อาจพิจารณาโทษสถานเบาลดหลั่นตามควรแก่กรณี

#### 2) ผลแห่งการกระทำผิด

ความผิดอย่างเดียวกันอาจต้องวางโทษต่างกันเพราะผลแห่งการกระทำ ความผิดทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือแก่ชื่อเสียงของข้าราชการมากน้อยต่างกัน

#### 3) คุณความดี

ความผิดอย่างเดียวกันผู้ที่มีประวัติการทำงานที่ดีไม่เคยกระทำความผิดมาก่อนอาจได้รับโทษที่น้อยกว่าผู้ที่เคยกระทำความผิดมาก่อนหรือผู้ที่พยายามแก้ไขหรือบรรเทาผลร้ายอาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ที่ไม่ได้พยายามทำผิดเช่นนั้น

#### 4) การให้โอกาสแก้ไขความประพฤติ

กรณีถ้าเป็นความผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรงอาจให้โอกาสแก่ผู้กระทำผิดที่จะแก้ไขความประพฤติอีกครั้ง โดยอาจวางโทษสถานเบาเพียงภาคทัณฑ์หรือถ้าเป็นความผิดเล็กน้อย อาจงดโทษให้ว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ แต่สำหรับคนที่เคยกระทำความผิดเช่นนั้นมาแล้วจะต้องลงโทษหนักกว่า

#### 5) เหตุเบี่ยงหลังการกระทำผิด

<sup>41</sup> สุทธาทิพย์ นาคาบดี อ้างแล้ว หน้า 79 - 80

<sup>42</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ คู่มือดำเนินการทางวินัย สำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา กรุงเทพมหานคร 2554 หน้า 112 - 113

การกระทำความผิดเพราะความจำเป็นบังคับหรือถูกขู่โทสะ อาจได้รับโทษน้อยกว่าการกระทำความผิดโดยสันดานชั่วร้าย บางกรณีกระทำผิดอาจเกิดขึ้นเพราะโรครจิต ซึ่งต้องใช้การรักษามากกว่าการลงโทษ

#### 6) สภาพของผู้กระทำผิด

ในความผิดอย่างเดียวกันอาจกำหนดโทษต่างกันตามสภาพของผู้กระทำผิด ซึ่งอาจต้องพิจารณาโดยคำนึงถึง เพศ อายุตัว อายุราชการ การศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ และสภาพทางส่วนตัวอื่น ๆ ของผู้กระทำผิด

จากเหตุดังกล่าวแนวคิดที่ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้นำมาประกอบการใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักเหตุผลต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้การใช้ดุลพินิจของผู้พิจารณาอุทธรณ์มีความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น

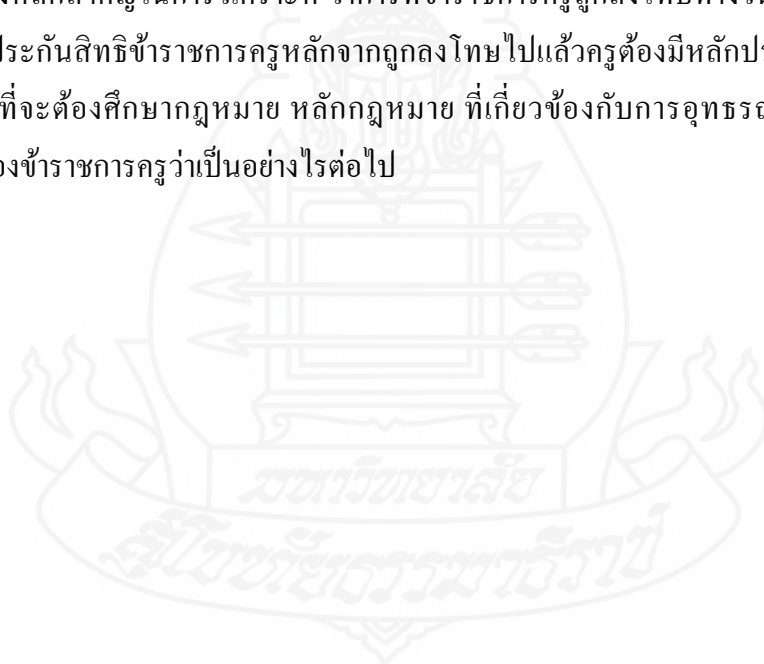
#### 3.2.4 หลักความรวดเร็ว (Promptness)

ข้าราชการครูที่ถูกลงโทษทางวินัยยอมทำให้สิทธิต่าง ๆ เสียไป รวมทั้งชื่อเสียง ขวัญ กำลังใจ ดังนั้น หากการพิจารณาอุทธรณ์ได้กระทำโดยความรวดเร็วย่อมจะเป็นการเยียวหาให้ผู้ที่ถูกกระทบสิทธินั้นได้ถ้าปรากฏว่าผู้ที่ไม่ได้กระทำผิดตามที่ถูกลงโทษก็จะได้รับสิทธิประโยชน์และชื่อเสียงกลับคืนมาโดยเร็ว หากกระทำผิดจริงในกรณีถูกลงโทษปลดออกจากราชการกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็จะได้รับบำเหน็จบำนาญตามสิทธิซึ่งกฎหมายบัญญัติให้สิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนลาออกจากราชการ เป็นต้น หลักความรวดเร็วยังเป็นประโยชน์ในการพิจารณาในแง่ของพยานหลักฐานอีกด้วย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดหลักความยุติธรรมและความรวดเร็วไว้ในมาตรา 95 โดยให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ได้บังคับบัญชากรณีมีมูล โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันทีและมาตรา 98 การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรม โดยมีชกษา

จากแนวคิดที่นำเสนอมานั้นสามารถประมวลหรือสรุปได้ว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครู มีความสัมพันธ์หลายส่วนในการดำเนินการทางวินัยหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การอุทธรณ์มาจากหลักการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่ผู้ถูกลงโทษ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจสั่งลงโทษหรือฝ่ายปกครองจะต้องมีคุณภาพ หรือหลักประกันให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูผู้ถูกลงโทษหรือได้รับผลจากคำสั่งลงโทษในชั้นของฝ่ายปกครอง เพราะคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะต้องมีความ ชอบด้วยขั้นตอน ชอบด้วยหลัก

กฎหมายทั้งก่อนออกคำสั่งและหลักออกคำสั่งลงโทษไปแล้ว ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูเป็นหลักประกันสิทธิของข้าราชการครูเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม โดยมีหลักการพื้นฐานที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องคำนึงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติและหลักความยุติธรรม เป็นหลักพื้นฐานซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่มีหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัย ซึ่งหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติประกอบด้วย หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกกระทบสิทธิ และหลักการต้องให้เหตุผล ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานที่ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายทั้ง Common-law เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ได้นำมาใช้ในกระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูหรือ แม้ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย civil-law เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือ ประเทศฝรั่งเศสก็นำหลักดังกล่าวมาใช้เช่นกัน นอกจากนี้ยังมีหลักความยุติธรรมที่ประเทศไทยเรานำมาใช้ในกระบวนการดำเนินการทางวินัยในการพิจารณาวินิจฉัย ในการออกคำสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์ ซึ่งประกอบด้วย หลักความได้สัดส่วน หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม และหลักความรวดเร็ว ซึ่งหลักสำคัญในการวิเคราะห์ ว่าการที่ข้าราชการครูถูกลงโทษทางวินัยนั้นยังมีสิ่งใดที่ยังเป็นหลักประกันสิทธิข้าราชการครูหลักจากถูกลงโทษไปแล้วครูต้องมีหลักประกันในชั้นอุทธรณ์ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องศึกษากฎหมาย หลักกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการครูว่าเป็นอย่างไรต่อไป



### บทที่ 3

## การอุทธรณ์ หลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาการอุทธรณ์

### 1. ความหมายของการอุทธรณ์

ข้าราชการครูที่ถูกลงโทษทางวินัยย่อมได้รับผลกระทบจากคำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งด้านหน้าที่การงาน ด้านจิตใจหรือขวัญกำลังใจย่อมขาดหายไปอย่างแน่นอนซึ่งเป็นสิ่งสำคัญเพราะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการทำงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในการลงโทษจะต้องคำนึงถึง โดยเฉพาะการพิจารณาการลงโทษ การอุทธรณ์จึงเป็นการให้โอกาสผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ร้องขอผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายได้ยกเรื่องที่ดำเนินการไปแล้วขึ้นมาพิจารณาใหม่โดยการอุทธรณ์ซึ่งหากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งลงโทษทางวินัยได้รับความยุติธรรมอย่างเพียงพอแล้วย่อมเป็นหลักประกันให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยอันจะส่งผลต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล แต่ในการศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้จำกัดความหมายของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูมิได้หมายความรวมถึงการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลแต่การอุทธรณ์ที่จะกล่าวต่อไปนี้มีลักษณะหรือทำนองเดียวกับความหมายการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยมีนัยกฎหมาย นักวิชาการ หน่วยงานต่าง ๆ ได้ให้ความหมายซึ่งพอจะประมวลได้ดังนี้

การอุทธรณ์หมายถึง การที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัย ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก ร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ยกเรื่องที่ถูกลงโทษขึ้นมาทบทวนใหม่เพื่อให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ตน เช่น ยกโทษ หรือลดโทษ<sup>43</sup>

การอุทธรณ์หมายถึง การที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ได้ยกเรื่องขึ้นมาพิจารณาใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกลงโทษ<sup>44</sup> หรือ

---

<sup>43</sup> สุทธาทิพย์ นาคาบดี อ้างแล้ว หน้า 21

<sup>44</sup> สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ คู่มือการอุทธรณ์และการร้องทุกข์และแนวคำวินิจฉัยของ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ สกสค.ลาดพร้าว 2554 หน้า 10



เป็นคุณแก่ผู้ร้อง<sup>45</sup> หรือเป็นกระบวนการทางนิติธรรมในการบริหารงานบุคคลที่ให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีทางขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณา

ทบทวนการลงโทษอีกครั้งหนึ่ง<sup>46</sup> จากความหมายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า

“การอุทธรณ์” หมายถึง การที่ผู้ถูกลงโทษร้องขอให้ผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ยกเรื่องที่ตนถูกลงโทษขึ้นมาพิจารณาทบทวนใหม่เพื่อให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกลงโทษ ดังนั้น

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงเป็นกระบวนการบริหารงานบุคคลที่ต้องชอบด้วยกระบวนการทางนิติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ใช้สิทธิ โดยร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ยกเรื่องที่ตนถูกลงโทษขึ้นมาพิจารณาใหม่ในทางที่ไม่เป็นโทษแก่ตน การอุทธรณ์จึงเป็นหลักประกันในความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการเพื่อให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษมีหนทางแสวงหาความยุติธรรมและเป็นการถ่วงดุลอำนาจผู้บังคับบัญชาเป็นกระบวนการทางนิติธรรม<sup>47</sup>

## 2. องค์การที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู

โดยหลักการแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้มีการดูแลรักษาความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกลงโทษทางวินัยและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาด้วย โดยกำหนดให้มีองค์กรบุคคลคือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือ ก.ค.ศ.แล้วแต่กรณี เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา

การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสมด้านอื่น ๆ ด้วย ดังนั้น การจัดระเบียบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการจึงกำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้<sup>48</sup>

### 2.1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

<sup>45</sup> อนันต์ จินดารัตน์ คู่มือการอุทธรณ์และการร้องทุกข์สำหรับข้าราชการครู กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2540 หน้า 11

<sup>46</sup> มานิตย์ สุฤทธิกุล เอกสารประกอบการบรรยายเรื่องการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ม.ป.ป. หน้า 1

<sup>47</sup> สำนักงาน ก.พ. เอกสารเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษสถานหนัก กรุงเทพมหานคร 2533 หน้า 11

<sup>48</sup> มาตรา 34 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.4546

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาและพัฒนาสาระของ หลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอำนาจหน้าที่พัฒนางานด้านวิชาการและจัดให้มีระบบ ประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาร่วมกับสถานศึกษา รับผิดชอบในการพัฒนาแบ่งส่วนราชการ ภายในสถานศึกษา<sup>49</sup> โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาและ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนปฏิบัติ ราชการของกระทรวง

การจัดระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดให้มี “เขตพื้นที่การศึกษา” ซึ่งเดิมเคยมีหน่วยงานทางการศึกษาที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา ได้แก่ สำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัด/กรุงเทพมหานคร สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด/กรุงเทพมหานคร สำนักงาน ศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ถูก หลอมรวมเข้าด้วยกันโดยจัดตั้งเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและส่งผลให้การบริหารงานบุคคล ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ.2547 มีองค์กรการบริหารงานบุคคลเพียงสองระดับ คือ คณะกรรมการข้าราชการ ครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา) ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

## 2.2 สถานศึกษา

สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น โรงเรียน ต่างมีอำนาจที่กำหนดไว้ โดยมีผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือหัวหน้าส่วนราชการที่ เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ บริหารกิจการของ สถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและ ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาหรือส่วน ราชการ ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้ง ควบคุม ดูแล บุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่น ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของทางราชการ เป็นผู้แทน ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการในกิจการทั่วไป รวมทั้ง การจัดทำนิติกรรม สัญญาในราชการของ สถานศึกษาหรือส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการตามที่ได้รับ

<sup>49</sup> มาตรา 37 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.4546

มอบหมาย<sup>50</sup> และสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>51</sup> ซึ่งไม่ครอบคลุมถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานบางประเภท ได้แก่ สถานศึกษาที่จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ได้แก่ สถานศึกษาอาชีวศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาและวิทยาลัยชุมชนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ดังนั้น การบริหารราชการของสถานศึกษาเหล่านี้จึงไม่อยู่ภายใต้สังกัดของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ดังที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นแล้วว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 เป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อยู่ในรูปของคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.” ทำหน้าที่หลักในระดับนโยบายของส่วนกลาง โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือ “สำนักงาน ก.ค.ศ.” เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของ ก.ค.ศ.

### 2.3 คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา “ก.ค.ศ.”

#### 2.3.1 โครงสร้างของ ก.ค.ศ.

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดำเนินการในรูปองค์กรกลางที่เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.” (Teacher Civil Service and Education Personnel Commission : TEPC) เป็นองค์กรกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ สำนักงาน ก.ค.ศ. (Office of the Teacher Civil Service and Education Personnel Commission : OTEPC) ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของ ก.ค.ศ. โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) มีลักษณะไตรภาคี ประกอบด้วยบุคคลสามฝ่าย กล่าวคือ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 31 คน ดังนี้<sup>52</sup>

<sup>50</sup> มาตรา 39 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.4546

<sup>51</sup> มาตรา 35 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.4546

<sup>52</sup> มาตรา 7 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไข

- |   |               |
|---|---------------|
| 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ          | เป็นประธาน    |
| 2) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ                    | เป็นรองประธาน |
| 3) กรรมการโดยตำแหน่ง                        | จำนวน 8 คน    |
| 4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ                     | จำนวน 9 คน    |
| 5) กรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา | จำนวน 12 คน   |

### 2.3.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ก.ค.ศ.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้<sup>53</sup>

- 1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการผลิตและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้
- 2) กำหนดนโยบาย วางแผน และกำหนดเกณฑ์ อัตรากำลังของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งให้ความเห็นชอบจำนวนและอัตราตำแหน่งของหน่วยงานการศึกษา
- 3) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในกรณีที่กำลังครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมากหรือการจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังไม่เหมาะสมเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสม
- 4) ออก กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎ ก.ค.ศ.เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
- 5) พิจารณาวินิจฉัย ติความปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ เมื่อ ก.ค.ศ.มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้หน่วยงานการศึกษาปฏิบัติตามนั้น
- 6) พัฒนาหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารงานบุคคล รวมทั้ง การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

---

<sup>53</sup> มาตรา 7 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

- 7) กำหนดวิธีการและเงื่อนไขการจ้างเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษา รวมทั้ง กำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน
- 8) ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ และการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 9) ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่ข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา
- 10) พิจารณาตั้ง อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการอื่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ก.ค.ศ.มอบหมาย
- 11) ส่งเสริม สนับสนุน ประสานงาน ให้คำปรึกษา แนะนำและชี้แจงด้านการบริหารงานบุคคลแก่หน่วยงานการศึกษา
- 12) กำหนดมาตรฐาน พิจารณาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- 13) กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล ตรวจสอบและปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานจากหน่วยงานการศึกษา ให้ผู้แทนของหน่วยงานการศึกษา ข้าราชการ หรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงและให้มีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งให้ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา ข้าราชการ หรือบุคคลใด รายงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปยัง ก.ค.ศ.
- 14) ในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือหน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติการโดยไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสมหรือปฏิบัติการโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมาย กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่ ก.ค.ศ.กำหนด ให้ ก.ค.ศ.มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เมื่อ ก.ค.ศ.มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติตามนั้น
- 15) พิจารณารับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิต่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่ควรได้รับ

16) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในเรื่องการปฏิบัติกรต่าง ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

17) พิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติและการแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับ วัน เดือน ปีเกิดและควบคุมการเกษียณอายุราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

18) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

### 2.3.3 การดำเนินงานของ ก.ค.ศ.

การดำเนินงานของ ก.ค.ศ. ซึ่งจะเห็นได้จากโครงสร้างของ ก.ค.ศ.ที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการและจากบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.ค.ศ.ที่ค่อนข้างมากในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงจำเป็นที่จะต้องมีเจ้าหน้าที่ดำเนินการซึ่งมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ ก.ค.ศ.มีอำนาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ.วิสามัญ” เพื่อทำการใด ๆ แทน ก.ค.ศ. หรือทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการอื่นที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงาน ก.ค.ศ.เป็นผู้รับเรื่องต่าง ๆ โดยรวบรวมข้อมูลศึกษา วิเคราะห์ปัญหาทำความเข้าใจเสนอในเบื้องต้น ซึ่งในปัจจุบัน ก.ค.ศ. ได้ตั้งอ.ก.ค.ศ.วิสามัญเพื่อทำหน้าที่แทน ก.ค.ศ.ถือว่ามิมีบทบาทอย่างมากในการพิจารณาวินิจฉัยกลั่นกรองเรื่องต่าง ๆ และพิจารณาเสนอความเห็นต่อ ก.ค.ศ. ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งในปัจจุบัน ก.ค.ศ.ตั้ง อ.ก.ค.ศ.วิสามัญ จำนวน 10 คณะดังนี้<sup>54</sup>

1) อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ทำการแทน ก.ค.ศ.เกี่ยวกับการเสนอแนะและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พิจารณาร่างและตรวจสอบความถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมายของร่างกฎหมาย กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข การบริหารงานบุคคล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและพิจารณาวินิจฉัยและตีความปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตอบข้อหารือในประเด็นปัญหา ข้อกฎหมายรวมทั้ง พิจารณาเรื่องการแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับ วัน เดือน ปีเกิด ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ ก.ค.ศ.มอบหมาย

<sup>54</sup> สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ อ้างแล้ว หน้า 7 – 15

2) อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ มีอำนาจหน้าที่ทำการแทน ก.ค.ศ.เกี่ยวกับการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการและการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการ คำร้องเรียนกล่าวโทษที่เกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้ง พิจารณาข้อหาหรือเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ ก.ค.ศ.มอบหมาย

3) อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ มีอำนาจและหน้าที่ทำการแทน ก.ค.ศ. เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและเรื่องร้องทุกข์ที่เห็นว่า อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง กระทำการหรือมีมติขัดหรือแย้งกับกฎหมาย กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่ ก.ค.ศ.กำหนด หรือมีมติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้ง พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการที่เป็นงานที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์และปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ ก.ค.ศ.มอบหมาย

4) อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีอำนาจและหน้าที่ทำการแทน ก.ค.ศ.เกี่ยวกับการกำหนดกรอบอัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่ง การบรรจุและแต่งตั้ง การโอน ย้าย การเปลี่ยนตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่งและระดับตำแหน่ง การบรรจุผู้ออกจากราชการหรือออกจากงานเข้ารับราชการ การตัด โอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและวินิจฉัยปัญหาในเรื่องดังกล่าว ตรวจสอบ กำกับ ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เกี่ยวกับการกำหนดกรอบอัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่ง การบรรจุและแต่งตั้ง การโอน ย้าย การเปลี่ยนตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่งและระดับตำแหน่ง การบรรจุผู้ออกจากราชการหรือออกจากงานเข้ารับราชการ การตัด โอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การเลื่อนขึ้นเงินเดือน รวมทั้ง การดำเนินการให้เป็นไปตามมติ ก.ค.ศ. และปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ ก.ค.ศ.มอบหมาย

5) อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับวิถีสานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีอำนาจและหน้าที่ทำการแทน ก.ค.ศ.เกี่ยวกับการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิถีสานะและเลื่อนวิถีสานะและวินิจฉัยปัญหาในเรื่องดังกล่าว พิจารณาร่าง กฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการประเมินข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีและเลื่อนวิถีสานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการ

บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

6) อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายและระบบบริหารงานบุคคล มีอำนาจและหน้าที่ทำการแทน ก.ค.ศ. เกี่ยวกับการเสนอแนะและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายการผลิตและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา นโยบาย วางแผน และกำหนดเกณฑ์อัตรากำลังของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งให้ความเห็นชอบจำนวนและอัตราตำแหน่งในหน่วยงานการศึกษา ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขและพัฒนาหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดวิธีการและเงื่อนไขการจ้างเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษารวมทั้งกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน พิจารณารับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือคุณวุฒิต่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่ควรได้รับ รวมทั้งพิจารณาเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในเรื่องการปฏิบัติกรต่าง ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ ก.ค.ศ.มอบหมาย

7) อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีอำนาจและหน้าที่ทำการแทน ก.ค.ศ. ในส่วนของการบริหารงานบุคคลเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ เกี่ยวกับการออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลนอกเหนือจากเกณฑ์ปกติ สร้างขวัญ กำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและพิจารณาคำขอและการบรรจุและแต่งตั้งเป็นการเฉพาะรายในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้และปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ ก.ค.ศ.มอบหมาย

8) อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการกำกับ ติดตาม และประเมินผล การบริหารงานบุคคลมีอำนาจและหน้าที่ทำการแทน ก.ค.ศ. เกี่ยวกับการวางระบบและกลไก การตรวจติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง และองค์กรคณะบุคคลที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและประเมินผลเกี่ยวกับการบริหารงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ออกระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการรายงานการบริหารงานบุคคลสำหรับ



ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและพิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ ก.ค.ศ.มอบหมาย

9) อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการร้องเรียนขอความเป็นธรรม เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีอำนาจและหน้าที่ทำการแทน ก.ค.ศ. เกี่ยวกับการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องการร้องทุกข์และการร้องเรียนขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ยื่นต่อ ก.ค.ศ. หรือที่ตรวจพบเอง โดยให้มีอำนาจสืบสวน สอบสวน และสรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อ ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันทำการและมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการหรือการปฏิบัติ ตามมติเป็นการชั่วคราว ในกรณีที่ส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง คณะอนุกรรมการ หรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติการ โดยขัดหรือแย้งหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ (หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมและหากปล่อยนิ่งเข้าไปจะเกิดความเสียหายแก่ราชการ) รวมทั้งมีอำนาจดำเนินการสืบสวน สอบสวน ในกรณีที่มีการร้องเรียน กล่าวหาว่าอนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและเสนอต่อ ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณาและปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ ก.ค.ศ.มอบหมาย

10) อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของข้าราชการครู มีอำนาจหน้าที่ทำการแทน ก.ค.ศ. เกี่ยวกับการเสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อ ก.ค.ศ.เกี่ยวกับนโยบาย การวางระบบ กลไก และการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการพัฒนาและการเสริมสร้างวินัย คุณธรรม และจรรยาบรรณข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เสนอแนะกรณีที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมาก หรือการจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังไม่เหมาะสม เพื่อให้ ก.ค.ศ. พิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมต่อไป พิจารณาร่างกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนประสิทธิภาพ การให้ค่าตอบแทน การให้ได้รับเงินวิทยพัฒน์ เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษและสิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ร่างนโยบาย ระเบียบหลักเกณฑ์ วิธีการ กลไก และมาตรการในการพัฒนาการเสริมสร้าง

วินัย คุณธรรม และจริยธรรม ขวัญกำลังใจและการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจและการยกย่องเชิดชูเกียรติการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่ผู้อื่นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ ก.ค.ศ.มอบหมาย

## 2.4 คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา “อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา”

### 2.4.1 โครงสร้าง อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา

อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลในระดับเขตพื้นที่การศึกษา เป็นองค์กรปฏิบัติที่เป็นกลไกสำคัญรองรับการกระจายอำนาจ และรักษามาตรฐานการบริหารงานบุคคลและปกป้องระบบคุณธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่งองค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษามีลักษณะไตรภาคีประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย จำนวน 10 คน ดังนี้

- 1) ประธานอนุกรรมการ ซึ่งอนุกรรมการเลือกกันเองจำนวน 1 คน โดยเลือกจากอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
- 2) อนุกรรมการกรรการโดยตำแหน่ง จำนวน 2 คน ได้แก่ ผู้แทน ก.ค.ศ. และผู้แทน ครุสภา ซึ่งคัดเลือกจากผู้มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย หรือด้านการเงินการคลัง
- 3) อนุกรรมการกรรการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน ซึ่งคัดเลือกจากผู้มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย หรือด้านการเงินการคลัง
- 4) อนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 3 คน ประกอบด้วย ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้บริหารที่เรียกชื่ออย่างอื่น ในหน่วยงานการศึกษา จำนวน 1 คน ผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 1 คน และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่น จำนวน 1 คน

โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

### 2.4.2 อำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา

อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

- 1) พิจารณากำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้ง การกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่งและเกลี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับนโยบาย การบริหารงานบุคคล ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด
- 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
- 3) ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
- 4) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- 5) ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ การปกป้องระบบคุณธรรม การจัดสวัสดิการ และการยกย่องเชิดชูเกียรติ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา
- 6) กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผล การบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
- 7) จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
- 8) จัดทำรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานการศึกษา เพื่อเสนอ ก.ค.ศ.
- 9) พิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษา
- 10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่ ก.ค.ศ.มอบหมาย

จากที่ได้นำเสนอโครงสร้าง บทบาทอำนาจหน้าที่และลักษณะการดำเนินงานขององค์กรที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งในระดับส่วนกลางและระดับเขตพื้นที่การศึกษาทำให้ทราบ ระบบ กลไก การบริหารงานบุคคลทั้งสองระดับ คือ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีองค์กรการบริหารงานบุคคลในระดับกรมหรือระดับส่วนราชการหรือระดับกระทรวงที่จะช่วยทำหน้าที่แทน ก.ค.ศ. และหรือทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานระหว่าง ก.ค.ศ. กับ อ.ก.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่ง ก.ค.ศ.เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและในขณะเดียวกันก.ค.ศ.ก็ยังทำ

หน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายปฏิบัติให้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ไปด้วย ดังนั้น ก.ค.ศ. จึงเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ กำกับ ดูแล ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานและเป็นผู้ปฏิบัติกร กล่าวคือ เป็นองค์กรตรวจสอบ ดูแลในเรื่องที่ ก.ค.ศ. เป็นผู้กำหนดขึ้นด้วย เป็นผลให้ ก.ค.ศ. ซึ่งมีสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ค.ศ. ประสบปัญหาและเป็นปัญหาในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีคำขอและปัญหา รวมทั้ง ข้อหาหรือหรือเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยที่คำขอและปัญหา รวมทั้ง ข้อหาหรือหรือเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ มาจากเขตพื้นที่การศึกษา จากส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา และตัวข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยตรงซึ่งอาจเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินงานในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้น เรื่องต่าง ๆ จึงมาสู่ ก.ค.ศ. เป็นจำนวนมาก

โดยหลักการทั่วไปขององค์กรต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลจะต้องทำหน้าที่ในการรักษาหรือเป็นหลักประกันตามระบบคุณธรรม กล่าวคือ องค์กรนั้น ๆ ต้องให้ความคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าตนจะได้รับ ความยุติธรรม ความเท่าเทียมกัน ความเสมอภาค และสิทธิตามที่กฎหมายได้ให้การรับรองไว้ ซึ่งเป็นหลักสำคัญของระบบคุณธรรม 4 ประการ คือ<sup>55</sup>

#### 1) หลักความสามารถ (Competence)

หลักความสามารถเป็นหลักในการเลือกสรร คัดเลือก สรรหา พิจารณาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับงานหรือตำแหน่ง เพื่อรับเข้ามาทำงานนั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 2) หลักความเสมอภาค (Equality of Opportunity)

หลักความเสมอภาคเป็นหลักที่เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตรงกับมาตรฐานหรือประกาศได้มีโอกาสเข้ามาสมัครได้โดยเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

#### 3) หลักความมั่นคงในการประกอบอาชีพ (Career Based on Security Tenure)

หลักความมั่นคงในการประกอบอาชีพเป็นหลักที่ให้ข้าราชการมีความมั่นใจและมีความมั่นคงในการรับราชการ ซึ่งจะทำให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจที่จะประกอบอาชีพรวมตลอดทั้งจะไม่ถูกลงโทษหรือถูกกีดกันแกล้งโดยไม่มีเหตุผลและถ้าเห็นว่าเป็น

<sup>55</sup> เกศินี หงสนันท์ วิวัฒนาการของระบบราชการไทย กรุงเทพมหานคร มงคลการพิมพ์ 2532

ธรรมในเรื่องใด ๆ ก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้เช่นกัน นอกจากนี้ยังเป็นหลักประกันในเรื่องของระยะเวลาขณะที่รับราชการ สวัสดิการต่าง ๆ ระหว่างรับราชการจนกระทั่งเกษียณอายุราชการหรือพ้นจากราชการ

#### 4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality)

หลักความเป็นกลางทางการเมืองเป็นหลักที่ทำให้ข้าราชการวางตัวเป็นกลางในทางการเมือง ไม่เอนเอียงไปในทิศทางที่ไม่พึงประสงค์ ทั้งนี้เพราะการเมืองเข้ามาบริหารประเทศโดยเข้ามากำหนดนโยบายซึ่งรัฐบาลโดยการเมืองเมื่อเข้ามาแล้วก็ต้องทำแผนบริหารราชการแผ่นดินเพื่อใช้เป็นแนวทางการบริหารประเทศ ซึ่งข้าราชการประจำต้องปฏิบัติตามนโยบาย ดังนั้น เพื่อให้ข้าราชการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ต้องกังวลถึงอำนาจทางการเมืองที่อาจเข้ามาแทรกแซงในการบริหารงานบุคคล จึงให้ข้าราชการวางตัวเป็นกลางในทางการเมืองเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศชาติ

องค์กรที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานบุคคลจะต้องคำนึงถึงหลักประกันสิทธิตามระบบคุณธรรมซึ่งถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ซึ่งส่วนราชการไม่ว่าระดับกรมหรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่มีองค์กรกลางบริหารงานบริหารงานบุคคลในระดับนี้ เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายปฏิบัติการบริหารงานบุคคลในระดับกรมให้สอดคล้องหรือสอดคล้องกับระดับเหนือหรือสูงกว่ากับระดับล่างซึ่งอาจกำหนดบทบาทให้มีอำนาจหน้าที่ เช่น ดำเนินนโยบายการบริหารงานบุคคล กำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการให้เป็นไปตามแนวทางหรือมาตรฐานเดียวกัน หรือกำกับ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ตลอดจนกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการที่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลนั้นด้วยหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น ซึ่งการไม่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในระดับกรมในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งเป็นต้นสังกัดของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคล อาทิ การจัดคนลงกรอบ อัตรากำลังที่ไม่สามารถเกลี่ยอัตรากำลังได้ตามกรอบ การแต่งตั้งโยกย้ายระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นปัญหาในการโยกย้ายถ่ายโอน เนื่องจากการบริหารงานบุคคลในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นเอกเทศต่อกัน รวมถึงปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ที่ไม่มีองค์กรบริหารงานบุคคลในระดับส่วนราชการหรือระดับกรมที่สูงกว่ามาดูแลแก้ไขปัญหาอย่างทันทั่วถึง ดังนั้น เรื่องต่าง ๆ ทุกอย่างจึงมารอให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้พิจารณา แก้ไข นอกจากนี้ยังมีเรื่องคำขอต่าง ๆ การร้องเรียนขอความเป็นธรรม การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการฟ้องคดีต่อศาลปกครองล้วนแต่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ก.ค.ศ. ทั้งสิ้นเป็นผลให้การบริหารงานบุคคลของ

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเกิดความล่าช้า ทั้งนี้เพราะปัญหาและคำขอต่าง ๆ ที่เข้ามาเป็นจำนวนมากปัญหาการพิจารณาที่ไม่ทันกาล ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

### 3. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู

การอุทธรณ์เป็นกระบวนการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายและเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพ ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณาวินัยหรือสั่งลงโทษต้องใช้ความระมัดระวังในการสั่งลงโทษหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุม ตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>56</sup> เช่น คำสั่งที่ไม่อนุญาตให้ลาป่วยย้อนหลังจนเป็นเหตุให้ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและมีคำสั่งไล่ออกจากราชการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 542 / 2547) หรือคำสั่งของหน่วยงานราชการที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.30 / 2550 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 25 / 2550) หรือคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ (คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.78 / 2550 ที่ อ.84 / 2550 ที่ อ.87 / 2550 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 516 / 2550) หรือคำสั่งลงโทษไล่ออกจากข้าราชการ และคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104 / 2551) หรือคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนข้าราชการซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง (คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.15 / 2551) ซึ่งคำสั่งเหล่านี้ล้วนเป็นคำสั่งทางปกครองทั้งสิ้น ทั้งนี้เหตุเพราะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคลหรือข้าราชการ ถูกจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการพิจารณาทางปกครองจะต้องดำเนินการดังกล่าวภายใต้กฎหมายกลางซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายกลางในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในทางปกครองซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายที่สำคัญตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธี

<sup>56</sup> สำนักงานศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (พ.ศ.2544 – พ.ศ.2552) ในโอกาสครบรอบ 9 ปี ศาลปกครอง 9 มีนาคม 2553 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์บริษัทประชาชน 2553 หน้า 65 - 66

ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539<sup>57</sup>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกลงโทษทางวินัยให้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 9 การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ความว่า

“มาตรา 121 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง” และ

“มาตรา 122 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แล้วแต่กรณี ต่อ ก.ค.ศ.ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และให้ ก.ค.ศ.พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน” และ

“มาตรา 124 หลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์.....ตามมาตรา มาตรา 121 มาตรา 122 ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎ ก.ค.ศ.

ในการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ เมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น.....” และ

“มาตรา 125 เมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้วินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตาม มาตรา 121 หรือ มาตรา 122 แล้ว ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือกรณีที่มีได้บัญญัติให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามหมวดนี้ ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539) มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้...

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชา  
ดำเนินการแก้ไขคำสั่งไปตามนั้น”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 124 ก.ค.ศ. ได้ออก กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์  
และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550<sup>58</sup> ซึ่งเป็นกฎที่ออกโดย ก.ค.ศ. โดยได้รับอนุมัติจาก  
คณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะประธาน ก.ค.ศ. ซึ่ง กฎ ก.ค.ศ. ว่า  
ด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 มีจำนวนทั้งหมด 18 ข้อ ซึ่งข้าราชการครูและ  
บุคลากรทางการศึกษาที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องดำเนินการใช้สิทธิตาม กฎ ก.ค.ศ. นี้ แต่  
อย่างไรก็ตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 ยังมีข้อความบาง  
ประการที่ยังไม่เป็นไปตามหลักความยุติธรรม หรือหลักการในระบบคุณธรรมในอันที่จะเป็น  
หลักประกันสิทธิความเป็นธรรม ความมั่นคง ในการประกอบอาชีพของข้าราชการครูและบุคลากร  
ทางการศึกษาอยู่หลายประการซึ่งจะวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขในบทที่ 4 ต่อไปซึ่งในบท  
นี้จะอธิบายถึงเนื้อหาของละเอียดของกฎหมาย และ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณา  
อุทธรณ์ พ.ศ. 2550 เป็นประเด็น ๆ ไป

### 3.1 สิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่  
แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 121 กำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษ  
ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.  
ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ทั้งนี้ เพื่อให้  
ข้าราชการครูที่ถูกลงโทษทางวินัยใช้กระบวนการทางกฎหมายในอันที่จะแสวงหาความยุติธรรมแก่  
ตน อันเป็นหลักประกันและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและเป็นการ  
ถ่วงดุลอำนาจ เนื่องจากผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยย่อมจะเสียขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่และ  
อาจถูกสังคมมองว่าเป็นผู้ที่มีความประพฤติไม่ดี ซึ่งการใช้สิทธิในการอุทธรณ์ตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่า  
ด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 ต้องเป็นผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยและไม่พอใจใน  
ผลของคำสั่งลงโทษ ซึ่งผู้อุทธรณ์ต้องอุทธรณ์เพื่อตนเองเท่านั้น ไม่อาจอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือ  
มอบหมายให้ผู้อื่น อุทธรณ์แทนได้<sup>59</sup> ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ผู้พิจารณา  
อุทธรณ์มีทั้ง อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง (ปัจจุบันมี อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้งอยู่ 5

<sup>58</sup> กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เล่ม 125 ตอนที่ 11 ก ลงวันที่ 15 มกราคม 2551)

<sup>59</sup> ข้อ 4 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550



คณะได้แก่ อ.ก.ค.ศ.สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อ.ก.ค.ศ.สำนักงานอาชีวศึกษา อ.ก.ค.ศ.สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน อ.ก.ค.ศ.สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ และอ.ก.ค.ศ.สถาบันการพลศึกษา)<sup>60</sup> หรือ ก.ค.ศ. โดยแยกการพิจารณาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดเขตพื้นที่หรือไม่และพิจารณาผู้ส่งลงโทษ ดังนี้

3.1.1 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ที่เป็นคำสั่งลงโทษของ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เลขาฯสพฐ.) หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามมติของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. และให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้พิจารณา

3.1.2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ที่เป็นคำสั่งลงโทษของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้อำนวยการสถานศึกษา ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้พิจารณา

3.1.3 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีได้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ที่เป็นคำสั่งลงโทษของ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งตามมติของ อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ.และให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้พิจารณา

3.1.4 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีได้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ที่เป็นคำสั่งลงโทษของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ อธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าอธิการบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้งและให้ อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง เป็นผู้พิจารณา

### 3.2 สิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 122 กำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ โทษ ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. และให้ ก.ค.ศ.เป็นผู้พิจารณา ทั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาและที่มีได้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถูก

<sup>60</sup> สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ อ้างแล้ว หน้า 12

ลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงไม่ว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจสั่งลงโทษระดับใด จะต้องอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. องค์การเดียว และ ก.ค.ศ. เป็นผู้พิจารณาด้วยเช่นกัน

### 3.3 สิทธิของผู้อุทธรณ์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิที่จะดำเนินการ ได้ดังต่อไปนี้

#### 3.3.1 สิทธิขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน

การตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน (สว.6) ของคณะกรรมการสอบสวน ที่รายงานต่อผู้แต่งตั้งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะเป็นประโยชน์ต่อผู้อุทธรณ์อันจะทำให้ผู้อุทธรณ์ ได้ทราบรายละเอียดว่าตนถูกลงโทษเรื่องใด กรณีใด ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ตลอดจนได้ทราบ ถึงพยานหลักฐานที่คณะกรรมการสอบสวนกล่าวอ้างในรายงานการสอบสวนนั้นว่าได้มาโดย ถูกต้องหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ ก็เพื่อความยุติธรรมและความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์และเป็น ประโยชน์ในการเขียนอุทธรณ์และการอ้างหรือนำพยานหลักฐานมาหักล้างได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมและตรงประเด็น เพื่อการอุทธรณ์จะได้ถูกต้องในสาระทั้งข้อเท็จจริงและเหตุผล อย่างเป็น ธรรม นอกจากจะเป็นประโยชน์แก่ผู้อุทธรณ์แล้วยังเป็นประโยชน์ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย โดยขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนต่อผู้สั่งลงโทษและเป็นผู้อนุญาต

#### 3.3.2 สิทธิขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่น หรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง

การขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่น หรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้อุทธรณ์จะต้องขอต่อผู้สั่งลงโทษเช่นเดียวกับการขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน ของคณะกรรมการสอบสวน แต่การจะอนุญาตให้ตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐาน อื่น หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษที่จะอนุญาต หรือไม่ โดยให้พิจารณาถึงประโยชน์ในการรักษาวินัยของข้าราชการ ตลอดจนเหตุผลและความ จำเป็นเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น ความปลอดภัยของพยาน ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ด้วย

#### 3.3.3 สิทธิคัดค้านอนุกรรมการ หรือกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์

การคัดค้านอนุกรรมการ หรือกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ที่จะ คัดค้าน ถ้าอนุกรรมการ หรือกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ มีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- 1) รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ
- 2) มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ ถูกลงโทษ

3) มีสาเหตุโกรธเคืองผู้อุทธรณ์

4) เป็นผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษ

5) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหา

การคัดค้านอนุกรรมการ หรือกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์นั้น ต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสืออุทธรณ์ หรือแจ้งเพิ่มเติมเป็นหนังสือก่อนที่องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์เริ่มพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อมีเหตุหรือมีการคัดค้านอนุกรรมการ หรือกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ อนุกรรมการ หรือกรรมการผู้นั้นจะขอถอนตัวไม่ร่วมพิจารณาอุทธรณ์ก็ได้ ถ้าอนุกรรมการ หรือกรรมการผู้พิจารณาดังกล่าวมิได้ขอถอนตัว ให้อนุกรรมการ หรือกรรมการผู้พิจารณาที่เหลืออยู่พิจารณาข้อเท็จจริงที่คัดค้าน หากเห็นว่าข้อเท็จจริงนั้นน่าเชื่อถือ ให้แจ้งอนุกรรมการ หรือกรรมการผู้พิจารณาผู้นั้นทราบและมีให้ร่วมพิจารณาอุทธรณ์ เว้นแต่ พิจารณาเห็นว่า การให้อนุกรรมการ หรือกรรมการผู้นั้นร่วมพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่า เพราะจะทำให้ได้ความจริง และเป็นธรรมจะให้อนุกรรมการ หรือกรรมการผู้นั้นร่วมพิจารณาอุทธรณ์ก็ได้<sup>61</sup>

### 3.3.4 สิทธิที่จะแถลงการณ์ด้วยวาจา

การอุทธรณ์ ถ้าผู้อุทธรณ์จะประสงค์แถลงการณ์ด้วยวาจาในชั้นพิจารณาต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ให้แสดงความประสงค์ไว้ในหนังสืออุทธรณ์หรือจะเป็นหนังสือต่างหากก็ได้ แต่ต้องยื่นหรือส่งหนังสือขอแถลงการณ์ด้วยวาจานั้นต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ โดยตรงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ยื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์ ซึ่งส่วนราชการหรือหน่วยงานฝ่ายเลขานุการของผู้พิจารณาอุทธรณ์จะมีหนังสือแจ้งกำหนด วัน เวลา และสถานที่ที่จะพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งหากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่า การแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่จำเป็นแก่การพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์จะแจ้งงดการแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้

### 3.3.5 สิทธิยื่นหรือส่งคำแถลงการณ์หรือเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม

ผู้อุทธรณ์มีสิทธิที่จะยื่นหรือส่งคำแถลงการณ์หรือเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม หลังจากได้ยื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์ไว้แล้ว แต่ทั้งนี้ ต้องยื่นหรือส่งก่อนที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เริ่มพิจารณาอุทธรณ์ก็ได้ โดยยื่นหรือส่งตรงต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี

### 3.3.6 สิทธิขอถอนอุทธรณ์

<sup>61</sup> ข้อ 6 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550

เมื่อผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์ไว้แล้วประสงค์จะขอถอนอุทธรณ์ก่อนที่ อ.ก.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ศ.ที่ ก.ศ.ตั้ง หรือ ก.ศ. แล้วแต่กรณี จะพิจารณาวินิจฉัยเสร็จสิ้นก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นหรือส่งตรงต่อองค์กรดังกล่าวข้างต้น เมื่อผู้อุทธรณ์ได้ถอนอุทธรณ์แล้ว การพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นอันระงับไป

### 3.3.7 สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือการพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้า ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.442/2545 ที่ อ.3/2546 และที่ อ.109/2546 พิพากษาไปในแนวเดียวกันว่า ข้าราชการครูผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เสียก่อน จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>62</sup>

## 3.4 เงื่อนไขในการอุทธรณ์

### 3.4.1 ผู้อุทธรณ์

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย กำหนดให้ผู้อุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยโดยไม่พอใจในผลของคำสั่งลงโทษ ซึ่งไม่สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นทายาท ทนายความ หรือบุคคลอื่นอุทธรณ์แทนได้

### 3.4.2 ระยะเวลาอุทธรณ์

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2542)

“มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ.....

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว.....”

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้อุทธรณ์ต้องอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งให้ถือวันที่ผู้ถูกลงโทษลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งเป็นวันที่ถือว่าได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งอาจจะมีปัญหากรณีที่ผู้ถูกลงโทษไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยและจะแก้ปัญหายังไง ถ้ามีกรณีเช่นนี้ได้มีการแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยรับทราบพร้อมกับมอบสำเนาคำสั่งลงโทษให้ผู้ถูกลงโทษรวมทั้งบันทึก วัน เดือน ปี และสถานที่แจ้งและลงลายมือชื่อผู้แจ้งพร้อมทั้งพยานรู้เห็น ไว้เป็นพยานหลักฐานแล้ว เช่นนี้ ให้ถือวันที่แจ้งนั้นเป็นวันที่ผู้ถูกลงโทษได้รับแจ้งคำสั่ง

กรณีที่ไม้อาจแจ้งให้ผู้ถูกลงโทษลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยได้โดยตรง แต่ถ้าได้มีการแจ้งเป็นหนังสือพร้อมสำเนาคำสั่งลงโทษทางวินัยสองฉบับทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนตอบรับไปยัง ณ ที่อยู่ของผู้ถูกลงโทษตามหลักฐานของทางราชการ โดยให้ผู้ถูกลงโทษเก็บสำเนาคำสั่งลงโทษไว้หนึ่งฉบับและให้ลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบคำสั่งลงโทษส่งคืนมาเก็บไว้เพื่อเป็นหลักฐานหนึ่งฉบับ กรณีเช่นนี้เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏในใบตอบรับทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับว่าผู้ถูกลงโทษได้รับเอกสารดังกล่าว หรือมีผู้รับแทนแล้ว แม้ยังไม่ได้รับสำเนาคำสั่งลงโทษฉบับที่ผู้ถูกลงโทษลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบคำสั่งลงโทษกลับคืนมา ให้ถือว่าผู้ถูกลงโทษได้รับแจ้งคำสั่งแล้ว

### 3.4.3 วิธีการยื่นอุทธรณ์

การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อและที่อยู่ของผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ด้วยวาจาไม่ได้ โดยต้องแสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลในการอุทธรณ์ให้เห็นว่าได้ถูกลงโทษโดยไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมอย่างไร ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการอุทธรณ์ ถ้าไม่เป็นไปตามที่กล่าวมาอาจเป็นอุทธรณ์ที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาก็ได้ ดังนั้น อุทธรณ์ที่ดีจะต้องถูกต้อง ในสาระสำคัญตาม ข้อ 9 แห่ง กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550<sup>63</sup> คือ

“การอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ให้ทำหนังสืออุทธรณ์ถึง ประธาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

การอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ.ให้ทำหนังสืออุทธรณ์ถึงประธาน ก.ค.ศ. หรือ เลขาธิการ ก.ค.ศ. และให้ยื่นที่ สำนักงาน ก.ค.ศ.

การยื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะยื่นหรือส่งผ่านผู้บังคับบัญชาก็ได้ โดยให้ผู้บังคับบัญชานั้นส่งหนังสือไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือ

<sup>63</sup> ข้อ 9 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550

หน่วยงานหรือส่วนราชการที่ทำหน้าที่เลขานุการของ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ เลขานุการ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณีภายในสามวันทำการนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวได้รับหนังสืออุทธรณ์

ในกรณีที่นำหนังสืออุทธรณ์มายื่นเอง ให้ผู้รับออกใบรับประทับตรารับและลงทะเบียนไว้เป็นหลักฐานในวันที่ได้รับตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ และให้ถือวันที่รับหนังสือตามหลักฐานดังกล่าวเป็นวันยื่นหนังสืออุทธรณ์

ในกรณีที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ ให้ถือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางออกใบรับฝากเป็นหลักฐานฝากส่ง หรือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตราที่ซองหนังสือ เป็นวันส่งหนังสืออุทธรณ์.....”

ซึ่งจะเห็นได้ว่า การยื่นอุทธรณ์เป็นสาระสำคัญที่ต้องดำเนินการให้ถูกต้องตาม ข้อ 9 และอุทธรณ์ได้เฉพาะตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้ และต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งจึงจะรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา<sup>64</sup> ถ้าขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือไม่ครบตามหลักเกณฑ์ก็จะเป็นอุทธรณ์ที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้

#### 3.4.4 หนังสืออุทธรณ์

การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือแสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลในการอุทธรณ์ให้เห็นว่าได้ถูกลงโทษโดยไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นธรรมอย่างไร ซึ่งอาจมีข้อกฎหมายหรือเอกสารหลักฐาน (ถ้ามี) ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของผู้อุทธรณ์ที่จะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจได้พิจารณาได้อย่างเป็นธรรม ถูกต้อง มีความรอบคอบ และรวดเร็ว ซึ่งถ้าไม่แนบเอกสารหลักฐานไปพร้อมก็อาจทำให้ต้องเสียเวลา เกิดความล่าช้าสิ้นเปลืองหรือเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งกรณีดังกล่าวได้มีคำพิพากษาของศาลปกครองที่น่าสนใจ เช่น

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.87/2550 สรุปสาระสำคัญได้ว่า คำอุทธรณ์ของผู้ ฟ้องคดีระบุเพียงว่า “ข้าพเจ้าประสงค์อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการรายละเอียดจะจัดส่งมาภายหลัง” จึงเป็นอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนอุทธรณ์ฉบับที่สองแม้จะแสดงรายละเอียดข้ออ้างพร้อมเหตุผลโต้แย้งคำสั่งลงโทษก็ตาม แต่ไม่อาจถือว่าอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของอุทธรณ์ฉบับแรก เนื่องจากพ้นกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์แล้ว และหากจะยื่นเป็นคำอุทธรณ์ฉบับใหม่ การนับระยะเวลาอุทธรณ์ต้องเริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการซึ่งก็พ้นกำหนดสามสิบวันเช่นกัน

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดทำให้เห็นได้ว่า อุทธรณ์ต้องแสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลให้เห็นว่าตนได้ถูกลงโทษโดยไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นธรรม

<sup>64</sup> ข้อ 10 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550

อย่างไร ถ้าไม่ระบุสาระสำคัญหรือไม่จัดส่งเอกสารหลักฐาน ไปพร้อมอาจเป็นอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นผลเสียต่อผู้อุทธรณ์ได้

### 3.5 ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้ ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 3.1. และ 3.2 ซึ่งกล่าวโดยสรุปคือ ในกรณีอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. ให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้พิจารณา หรือในกรณีที่อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาก็ให้อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้พิจารณา หรือในกรณีที่อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง ก็ให้อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง เป็นผู้พิจารณา

แต่อย่างไรก็ดีก็ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับองค์กรในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ว่าในชั้น ก.ค.ศ.หรือชั้น อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง เช่น ในเรื่ององค์ประกอบของคณะผู้พิจารณา หรือเรื่องคุณสมบัติของคณะผู้พิจารณา หรือในเรื่องความรู้ความสามารถ ความเข้าใจ ประสบการณ์ และความชำนาญในกฎหมาย โดยเฉพาะในระดับชั้นของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นปัญหาโดยเฉพาะมาตรฐานในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ประกอบกับบางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่มีนิติกรที่รับผิดชอบ หรือมีเพียงหนึ่งคน หรือสองคน หรือบางสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีข้าราชการครูที่ช่วยราชการที่กลุ่มงานวินัย อุทธรณ์ร้องทุกข์ และการดำเนินคดีของรัฐ ซึ่งมีภาระงานที่มากพอสมควร เช่น งานวินัย งานสืบสวนข้อเท็จจริงงานอุทธรณ์ งานร้องทุกข์ งานดำเนินคดีของรัฐ

### 3.6 การพิจารณาอุทธรณ์

#### 3.6.1 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์ ดังนี้

1) ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง พิจารณาจากความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยข้อเท็จจริง โดยพิจารณาจากสำนวนการสืบสวน หรือการพิจารณาในเบื้องต้นตาม มาตรา 95 และสำนวนการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 98 หรือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้ฟังข้อเท็จจริงตามนั้น

2) ในกรณีจำเป็นและสมควรขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม รวมทั้ง  
คำชี้แจง

จากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือบุคคลใด ๆ หรือขอให้ผู้แทน หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ บริษัท ข้าราชการ หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาได้

3) ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ขอแถลงการณ์ด้วยวาจา หาก อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี พิจารณาแล้วเห็นว่า การแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่จำเป็นแก่การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จะให้แจ้งการแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้

4) ในกรณีที่นัดให้ผู้อุทธรณ์มาแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อที่ประชุมหน่วยงานฝ่ายเลขานุการต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ส่งลงโทษหรือเพิ่มโทษทราบด้วยว่าถ้าประสงค์จะแถลงแก้ก็ให้มาแถลงด้วยตนเองหรือมอบหมายเป็นหนังสือให้ข้าราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้แทนมาแถลงแก้ต่อที่ประชุมครั้งนั้นด้วย ทั้งนี้ ให้แจ้งล่วงหน้าตามควรแก่กรณีและเพื่อประโยชน์ในการแถลงแก้ดังกล่าว ให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ส่งลงโทษหรือเพิ่มโทษหรือผู้แทนเข้าฟังคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของผู้อุทธรณ์ได้

5) ในการพิจารณาอุทธรณ์ ถ้าผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เห็นสมควรที่จะต้องสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความถูกต้องและเหมาะสมตามความเป็นธรรม ให้มีอำนาจสอบสวนใหม่ หรือสอบสวนเพิ่มเติมในเรื่องนั้นได้ตามความจำเป็นโดยจะสอบสวนเองหรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่หรือสอบสวนแทนก็ได้หรือกำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการทราบ ส่งไปให้ผู้สอบสวนเดิมทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้

6) กรณีที่สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม ถ้าผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือคณะกรรมการสอบสวนที่ได้รับแต่งตั้ง เห็นสมควรส่งประเด็นหรือข้อสำคัญใดที่ต้องการทราบไปสอบสวนพยานหลักฐานซึ่งอยู่ต่างท้องที่หรือต่างเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีอำนาจกำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญนั้นส่งไปเพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานในท้องที่หรือเขตพื้นที่การศึกษานั้นทำการสอบสวนแทนได้

### 3.6.2 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โทษไม่ร้ายแรง

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 ข้อ 4 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โทษไม่ร้ายแรง ดังนี้

1) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้ว ให้มีมติให้ยกอุทธรณ์

2) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิดและเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง แต่ควรได้รับโทษหนักขึ้น ให้มีมติเพิ่มโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่หนักขึ้น



3) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิดและเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง แต่ควรได้รับโทษเบาลง ให้มีมติลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง

4) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิดและเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรลดโทษ ให้มีมติให้สั่งลดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

5) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องและเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่มีความผิดวินัยหรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ให้มีมติให้ยกโทษ

6) ถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

7) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้มีมติให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตาม มาตรา 98 วรรคสอง แล้วให้มีมติให้เพิ่มโทษเป็นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการและดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

8) ในกรณีเห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. หรือเห็นว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้มีการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 98 วรรคสอง แล้ว ให้มีมติเพิ่มโทษเป็นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ

9) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิดและเห็นว่าผู้อุทธรณ์มีกรณีที่เหมาะสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (4) มาตรา 111 หรือมาตรา 112 ให้มีมติให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

10) ถ้าเห็นสมควรดำเนินการโดยประการใด เพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี

การออกจากราชการของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นเหตุที่จะยุติการพิจารณาอุทธรณ์ แต่จะมีมติตาม 2) หรือให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้ออกตาม 9) ไม่ได้ และถ้าเป็นการออกจากราชการเพราะตายจะมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงตาม 7) หรือจะมีมติเพิ่มโทษเป็นปลดออกหรือไล่ออกตาม 8) ไม่ได้เช่นกัน

ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยในความผิดที่ได้กระทำร่วมกันและเป็นการผิดในเรื่องเดียวกัน โดยมีพฤติการณ์แห่งการกระทำอย่างเดียวกัน เมื่อผู้ถูกลงโทษคนใดคน

หนึ่งใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวและผลการพิจารณาเป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์ แม้ผู้ถูกลงโทษคนอื่นจะไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ หากพฤติการณ์ของผู้ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นเหตุในลักษณะคดีอันเป็นเหตุเดียวกับกรณีของผู้อุทธรณ์แล้ว ให้มีมติให้ผู้ที่ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้รับการพิจารณาการลงโทษให้มีผลในทางที่เป็นคุณเช่นเดียวกับผู้อุทธรณ์ด้วย

### 3.6.3 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โทษร้ายแรง

การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โทษร้ายแรง ให้นำหลักเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงมาใช้โดยอนุโลม

### 3.6.4 การตั้งตามมติ

เมื่อ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้งแล้วแต่กรณี ได้มีมติแล้ว ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ต้องตั้งหรือปฏิบัติไปตามนั้นและผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ตั้งหรือปฏิบัติตามมติดังกล่าวแล้ว ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบพร้อมทั้งแจ้งสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน ให้ผู้อุทธรณ์ทราบเว้นแต่ กรณีที่เป็นการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยไม่ร้ายแรงแล้วเพิ่มโทษจากภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน เป็นโทษปลดออกหรือไล่ออก หรือให้ออก เช่นนี้ ให้แจ้งสิทธิการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แล้วแต่กรณีต่อ ก.ค.ศ. ได้อีกครั้งหนึ่ง ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์

### 3.6.5 รูปแบบการวินิจฉัย

การจัดทำรายงานการประชุมและการจัดทำมติของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือ ก.ค.ศ.แล้วแต่กรณี ให้ดำเนินการจัดให้มีเหตุผลในคำวินิจฉัยไว้ด้วย ซึ่งอย่างน้อยคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องมีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ

### 3.6.6 สิทธิของผู้อุทธรณ์ กรณียกอุทธรณ์หรือเปลี่ยนแปลงโทษ

1) ในกรณีที่ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือ ก.ค.ศ.แล้วแต่กรณี มีมติให้ยกอุทธรณ์ หรือเพิ่มโทษ หรือลดโทษ ผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ เว้นแต่ กรณีมีมติให้เพิ่มโทษ จากภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน เป็นโทษปลดออกหรือไล่ออก หรือให้ออก ผู้อุทธรณ์มี สิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. ได้อีกครั้งหนึ่ง

2) กรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ เมื่อ ก.ค.ศ.มีมติเป็นประการใดแล้ว ผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้

3) กรณี ก.ค.ศ. มีมติให้ยกโทษ หรือให้ลดโทษ จากโทษวินัยอย่างร้ายแรง เป็นโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน และให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการตามเดิม

เช่นนี้ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและวิทยฐานะเดิม หรือในตำแหน่งในระดับเดียวกันที่ต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะที่ผู้นั้นมีอยู่ แนวทางปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาต้องยกเลิกคำสั่งเดิมและสั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ ในการสั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการต้องสั่งเป็นปัจจุบัน เมื่อสั่งกลับเข้ารับราชการแล้วในกรณีที่มีโทษจึงส่งลงโทษไปตามมตินั้น ๆ

4) ในกรณีที่สั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ กฎหมายรับรองให้ผู้อุทธรณ์มีสถานภาพเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตลอดระยะเวลาที่ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากราชการเสมือนเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการและไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ผู้อุทธรณ์จึงมีสิทธิรับอายุราชการต่อเนื่องและมีสิทธิได้รับเงินเดือนในระหว่างถูกปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ทั้งนี้ ต้องเป็นกรณีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น

5) ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ฟังขึ้นในประเด็นข้อกฎหมายเนื่องจากการลงโทษไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนกระบวนการที่กฎหมายกำหนดเป็นผลให้คำสั่งลงโทษเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นนี้ ผู้บังคับบัญชาต้องยกเลิกคำสั่งและสั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ เว้นแต่ เป็นกรณีถูกพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนแล้วดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อุทธรณ์ใหม่ ส่วนการเบิกจ่ายเงินเดือนในระหว่างที่ไม่ได้มา ปฏิบัติราชการให้แก่ทางราชการดังกล่าว โดยมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.315 / 2549 ว่าหน่วยงานจะเบิกจ่ายเงินเดือนในระหว่างที่ไม่ได้มาปฏิบัติราชการให้แก่ข้าราชการซึ่งถูกสั่งปลดออก หรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อการดำเนินการทางวินัยถึงที่สุดแล้วและหากภายหลังมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกจากราชการแล้ว ยังมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในข้อหาเดิม ไม่ว่าจะมีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ก็ตาม ถือว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยยังไม่ถึงที่สุด เช่นนี้ หน่วยงานจึงยังไม่มียกหน้าที่เบิกจ่ายเงินเดือนดังกล่าว

### 3.6.7 ผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือมติขององค์คณะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มีผลผูกพันหน่วยงานและผู้บังคับบัญชาให้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือตามมตินั้น ๆ กล่าวคือ

- 1) ในกรณีสั่งยกอุทธรณ์มีผลเท่ากับผู้อุทธรณ์ได้รับโทษตามคำสั่งเดิมของผู้บังคับบัญชา
- 2) ในกรณีสั่งเพิ่มโทษ คำสั่งเพิ่มโทษมีผลลบล้างคำสั่งลงโทษเดิมของผู้บังคับบัญชาและให้ถือว่าผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษตามคำสั่งเพิ่มโทษ

3) ในกรณีสั่งลดโทษ คำสั่งลดโทษมีผลลบต่างคำสั่งลงโทษเดิมของผู้บังคับบัญชาและถือว่าผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษตามคำสั่งลดโทษนั้น

4) ในกรณีสั่งยกโทษ คำสั่งยกโทษมีผลลบต่างคำสั่งลงโทษเดิมของผู้บังคับบัญชาและถือว่าผู้อุทธรณ์ไม่เคยถูกลงโทษในกรณีนั้น

### 3.6.8 อุทธรณ์ที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้

- 1) อุทธรณ์ที่ยื่นเกิน 30 วัน
- 2) อุทธรณ์ที่ผู้อุทธรณ์ไม่ลงลายมือชื่อในหนังสืออุทธรณ์
- 3) อุทธรณ์ที่เป็นการอุทธรณ์แทนผู้อื่น
- 4) อุทธรณ์ที่ไม่มีสาระ

จากที่กล่าวมาทำให้ทราบความหมายของการอุทธรณ์ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูทั้งในระดับส่วนกลางและระดับเขตพื้นที่การศึกษาว่าแต่ละระดับมีโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างไรตลอดจนทราบกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู สิทธิของผู้อุทธรณ์ เงื่อนไขในการอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่อย่างไรก็ดีก็ยังมีปัญหาบางประเด็นซึ่งจะวิเคราะห์ในบทความต่อไป



## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครู

ในบทที่ 2 ได้กล่าวถึงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ซึ่งประกอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิและหลักการต้องให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือปฏิบัติปฏิบัติทั้งนี้เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสอดคล้องกับหลักดังกล่าวโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนพิจารณาหรือวินิจฉัยรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ ต้องมีความเป็นกลางไม่ลำเอียง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกกระทบสิทธิ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยเรื่องได้อย่างถูกต้องและเจ้าหน้าที่ต้องให้เหตุผลว่าเพราะเหตุใดจึงพิจารณาหรือวินิจฉัยอย่างนั้น โดยให้บุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิได้รับทราบเหตุผลจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและยอมรับในคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย

### 1. เปรียบเทียบการใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการดำเนินการทางวินัยของ ประเทศต่างๆ

#### 1.1 หลักความไม่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียหรืออคติในเรื่องที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่จะต้องมีความเป็นกลาง ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติในการพิจารณาและวินิจฉัยเป็นสองประการคือการมีประโยชน์ได้เสียในผลของคำวินิจฉัย ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีประโยชน์ได้เสียจึงเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยในเรื่องนั้นๆ และอีกประการหนึ่งสถานการณ์ที่ทำให้เห็นว่าจะก่อให้เกิดอคติ เช่น ความสัมพันธ์ส่วนตัว ความเป็นญาติพี่น้อง หรืออื่นๆ ซึ่งอาจทำให้เกิดความลำเอียงทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัย แต่อย่างไรก็ตามก็มีข้อยกเว้น เช่น กรณีมีความจำเป็นถ้าไม่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นพิจารณาและวินิจฉัย อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายได้หรือข้อยกเว้นประการต่อมาก็คือกฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจจะมีส่วนได้เสีย

พิจารณาและวินิจฉัย ได้ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้และประการสุดท้ายที่เป็นข้อยกเว้นดังกล่าวคือกรณีผู้ถูกระทบสิทธิ ได้สละสิทธิในการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสีย ซึ่งในประเทศอังกฤษจะให้ความสำคัญในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีผลประโยชน์ส่วนตัว โดยเฉพาะผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการเป็นปฏิปักษ์ในเรื่องที่พิจารณาหรือวินิจฉัยหรือมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับผู้ยื่นคำร้องอันนำไปสู่ความมีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาหรือวินิจฉัยเช่นกัน ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้ให้ความสำคัญหลักดังกล่าว กล่าวคือเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาหรือวินิจฉัยเรื่องนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องไม่มีส่วนได้เสียและให้ความสำคัญกับหลักการนี้อาจจะว่าสำคัญที่สุดก็ว่าได้ ส่วนประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน โดยฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามหลักนิติรัฐให้ความสำคัญคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับผิดชอบเรื่องนั้นๆจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ทำการพิจารณาตลอดจนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องไม่กระทำการโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและไม่พิจารณาวินิจฉัยสั่งการเรื่องอย่างมีอคติหรือไม่เป็นกลางด้วย ส่วนประเทศฝรั่งเศสก็รับหลักกฎหมายยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการเช่นกันซึ่งหลักปราศจากความลำเอียงเป็นหลักที่สำคัญหลักหนึ่งที่บังคับให้องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดต่างวินิจฉัยชี้ขาดด้วยความเที่ยงธรรม ไม่มีความลำเอียง ซึ่งต้องรับผลจากคำวินิจฉัยเห็นว่าผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เที่ยงธรรมหรือมีอคติลำเอียงก็สามารถหยิบยกขึ้นมาเพื่อคัดค้านได้เช่นกัน

## 1.2 หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิ

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิได้รู้หรือทราบข้อกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงตลอดจนต้องให้โอกาสซักถามพยานของกลุ่มด้วยหรือการรับฟังข้อเท็จจริง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งคำกล่าวหาให้ผู้ถูกระทบสิทธิได้รับทราบทั้งนี้เพื่อให้บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิได้มีโอกาสเตรียมตัวหาพยานหลักฐานเพื่อชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาโดยคำบอกล่านั้นจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องของวันเวลา และสถานที่ที่จะรับฟังข้อเท็จจริงและจะต้องให้เวลาแก่ผู้ถูกระทบสิทธิเตรียมตัวให้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานด้วยตลอดถึงรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่ถูกระทบสิทธิหรือจะถูกระทบสิทธิแก้ข้อกล่าวหาหรือให้ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอซึ่งผู้ถูกระทบสิทธิอาจมีผู้แทนหรืออาจมีทนายความเพื่อดำเนินการพิจารณาแทนได้ แต่อย่างไรก็ตามหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ที่จะถูกระทบสิทธิก็มีข้อยกเว้นเช่นกรณีที่กฎหมายยกเว้นการรับฟังไว้โดยชัดแจ้ง หรือกรณีที่ต้องพิจารณาและวินิจฉัยโดยรับค่านเพื่อรักษาความสงบสุขและรักษาความปลอดภัยของสาธารณชนหรือกรณีที่เป็นกรณีวินิจฉัยในชั้นเตรียมการที่ยังไม่มีผลกระทบสิทธิ ซึ่งในประเทศอังกฤษได้ให้ความสำคัญ

กรณีที่มีการกระทำของฝ่ายปกครองไปกระทบสิทธิ เสรีภาพหรือทรัพย์สินของประชาชน โดยจะต้องให้โอกาสผู้ถูกระทบสิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานและข้อคิดเห็นได้แย้ง ข้อเท็จจริงเมื่อผู้ถูกระทบสิทธิได้รับ โอกาสดังกล่าวถูกต้องแล้วถือว่าเป็นการเพียงพอในการปฏิบัติตามหลักการรับฟัง ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาหลักการรับฟังได้ถูกนำมาใช้ให้มีการรับฟังจากผู้ถูกระทบสิทธิเช่นกัน ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติโดยต้องมีการรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องก่อนที่จะทำการวินิจฉัยโดยต้องให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ส่วนประเทศฝรั่งเศสก็ได้ให้ความสำคัญหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของบุคคลที่จะมีสิทธิที่จะป้องกันตนเองซึ่งผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิที่จะได้ทราบข้อกล่าวหาและข้อเท็จจริงและมีสิทธิที่จะได้รับทราบพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเพื่อต่อสู้และแก้ข้อกล่าวหาอย่างเต็มที่ทั้งด้วยวาจาและลายลักษณ์อักษรตลอดจนสิทธิตั้งตัวแทนเพื่อชี้แจงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของตนเองมีสิทธินำพยานบุคคลหรือพยานเอกสารเพื่อแก้ข้อกล่าวหาและอาจมีทนายช่วยเหลือได้เช่นกัน

### 1.3 หลักการต้องให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ

เหตุผลเป็นสิ่งที่สำคัญตามหลักกฎหมายธรรมชาติ ตามที่จอห์น ล็อก ได้กล่าวไว้ ซึ่งรัฐทั้งหลายโดยธรรมชาติย่อมมีกฎแห่งธรรมชาติอันเป็นสิ่งผูกพันบุคคลทุกคนด้วยเหตุและผล มิได้ขึ้นอยู่กับกรกระทำตามอำเภอใจของบุคคล เหตุผลจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการพิจารณาและวินิจฉัยซึ่งต้องเป็นเหตุผลที่แจ่มแจ้ง ไม่เคลือบ-คลุม ไม่ขัดกับสามัญสำนึกของบุคคลโดยทั่วไป ตลอดจนใช้ภาษาถูกต้องสละสลวย ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่พิจารณาหรือวินิจฉัยต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่พิสูจน์เป็นที่ประจักษ์แล้วเป็นไปตามหลักเกณฑ์แนวทางที่ถูกต้องซึ่งในประเทศอังกฤษได้ให้ความสำคัญถือว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องจัดให้มีเหตุผลในการวินิจฉัยตลอดจนผู้ถูกระทบสิทธิสามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ได้โดยอาศัยเหตุผลของเจ้าหน้าที่เป็นพื้นฐานในการโต้แย้งสิทธิในชั้นอุทธรณ์ได้ด้วย ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันก็ได้ให้ความสำคัญหลักการให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่โดยกำหนดให้การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลประกอบ ทั้งนี้ เพื่อการไต่ตรองความถูกต้องเกิดความชอบธรรมความชอบด้วยกฎหมายด้วย

## 2. ปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย

### 2.1 ปัญหาการให้บุคคลอื่นอุทธรณ์แทน

ปัญหาการให้บุคคลอื่นอุทธรณ์แทนเป็นการศึกษาพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายโดยเฉพาะ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2550 เป็นหลักทำให้ความเป็นธรรมและเป็นหลักประกันสิทธิของข้าราชการครูหรือไม่ ตลอดจนมีความเหมาะสมถูกต้อง ยุติธรรม หรือมีปัญหาในการปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร ซึ่ง กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2550 ข้อ 4 กำหนดว่า

“การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ให้อุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้นจะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้” เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของ กฎ ก.ค.ศ. ข้อดังกล่าวแล้ว เห็นว่าการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นสิทธิเฉพาะตัวที่จะโต้แย้งคำสั่งลงโทษเมื่อเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม แต่ในทางเป็นจริงอาจมีเหตุอื่นหรือเหตุผลอื่น ๆ ที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ใช่สิทธิอุทธรณ์ เช่น เสียชีวิตก่อนอุทธรณ์ เจ็บป่วย จนไม่อาจอุทธรณ์ได้ด้วยตนเองหรืออยู่ต่างประเทศหรือไม่เข้าใจกฎหมายหรือเกรงกลัวผู้บังคับบัญชาซึ่งอาจจะได้รับการกลั่นแกล้งหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ๆ ที่สมควรแก่กรณี

ข้าพเจ้าเห็นว่าไม่ควรจะเคร่งครัดกรณีเช่นนี้มากเกินไปควรจะเป็นหรือมีข้อยกเว้น เช่น กรณีผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยเสียชีวิตหรือตายก่อนอุทธรณ์หรือกรณีเจ็บป่วยจนไม่สามารถจะอุทธรณ์ด้วยตนเองได้หรืออยู่ในต่างประเทศและไม่อาจอุทธรณ์ได้ด้วยตนเองได้ทันตามกำหนดเวลาหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ๆ เป็นต้นเช่นนี้ กฎหมายควรเปิดโอกาสให้บุคคลอื่น เช่น กรณีเสียชีวิตก่อนอุทธรณ์ควรรักษาสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์แทนได้ หรืออาจจะมอบหมายให้ทนายความ หรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะอุทธรณ์แทน หรือกรณีเจ็บป่วยจนไม่สามารถที่จะอุทธรณ์ได้ด้วยตนเอง หรืออยู่ในต่างประเทศและคาดหมายได้ว่าไม่อาจที่จะอุทธรณ์ได้ด้วยตนเองได้ทันตามกำหนดเวลาในระยะเวลาอุทธรณ์หรือมีเหตุจำเป็นอื่นอย่างแท้จริง ดังนั้น ควรให้บุคคลอื่นอุทธรณ์แทนหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนซึ่งจะเป็นหลักประกันสิทธิของข้าราชการครูให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

### 2.2 ปัญหาการให้ผู้อุทธรณ์ขอตรวจ หรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2550 ข้อ 5 กำหนด “ให้ผู้อุทธรณ์ขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง ว่าให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้สั่ง ลงโทษที่จะอนุญาตหรือไม่” ข้าพเจ้าเห็นว่าขัดกับหลักความ



ยุติธรรมตามธรรมชาติที่จะต้องให้ผู้ถูกระทบสิทธิหรือผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้รับทราบข้อเท็จจริงจากผู้สั่งลงโทษและถือว่าขัดกับหลักความยุติธรรมในหลักที่ว่าด้วยการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกระทบสิทธิและขัดกับหลักระบบคุณธรรมในหลักที่ว่าด้วยความเสมอภาคหรือสิทธิความเท่าเทียมกันทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรม ซึ่งหากผู้ถูกระทบสิทธิต้องการขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคลพยานหลักฐานหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องว่าให้อยู่ในดุลพินิจของผู้สั่งลงโทษว่าจะอนุญาตหรือไม่ซึ่งขัดกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติหลักความยุติธรรมและหลักระบบคุณธรรมตามที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น ตัวอย่าง เช่น ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการครูในสถานศึกษาตามอำนาจหน้าที่ซึ่งถือว่าเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้รายงานผลการสอบสวนตามแบบ (สว.6) และในสำนวนการสอบสวนจะมีพยานหรือเอกสารต่าง ๆ ประกอบสำนวน ซึ่ง กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2550 ข้อ 5 กำหนด ให้ผู้อุทธรณ์ขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคลพยานหลักฐานหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง ว่าเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษที่จะอนุญาตหรือไม่ จากกรณีตัวอย่าง ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการครูในสถานศึกษาตามอำนาจหน้าที่ซึ่งถือว่าเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยและเป็นผู้พิจารณาอนุญาตการขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกรณีดังกล่าวเพราะผู้สั่งแต่งตั้งอาจใช้ดุลพินิจไปในทางที่ไม่เอื้อต่อความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครู เช่นนี้ถือว่าข้าราชการครูผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยย่อมไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริงอาจเป็นเพราะเหตุผลส่วนตัวของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็คือผู้สั่งลงโทษซึ่งเป็นบุคคลคนเดียวกัน ซึ่งอาจมีอคติต่อผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัย ถือว่าขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติหลักความยุติธรรมและหลักระบบคุณธรรม

### 2.3 ปัญหากำหนดเวลาในการยื่นอุทธรณ์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งอาจเป็นปัญหากรณีผู้ถูกระทบสิทธิเขียนอุทธรณ์และส่งภายในกำหนดระยะเวลา แต่จะส่งรายละเอียดเพิ่มเติมมาภายหลังและรายละเอียดเพิ่มเติมดังกล่าวส่งมาเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสามสิบวันไปแล้ว ซึ่งกรณีดังกล่าวได้มีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.82/2550 สรุปได้ว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีระบุเพียงว่า “ข้าพเจ้าประสงค์อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการส่วนรายละเอียดจะจัดส่งมาภายหลัง” ศาลพิพากษาว่าเป็นอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนอุทธรณ์ฉบับที่สองแม้จะ

แสดงรายละเอียดข้ออ้างพร้อมเหตุผลโต้แย้งคำสั่งลงโทษก็ตามแต่ก็ไม่อาจถือว่าคำอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของอุทธรณ์ฉบับแรก เนื่องจากพ้นกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์แล้ว ในทำนองเดียวกันคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดย อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ กำหนดหลักการ<sup>65</sup> ว่าหนังสืออุทธรณ์ที่ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นเพิ่มเติมภายหลังสามสิบวันไม่ถือว่าเป็นคำอุทธรณ์โดยให้ถือว่าเป็นเพียงคำแถลงการณ์เป็นหนังสือซึ่งอาจนำมาประกอบการพิจารณาได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในส่วนของ ก.พ. ยึดหยุ่นหนังสือที่ยื่นพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้วว่าเป็นคำแถลงการณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ แต่อย่างไรก็ดี ศาลปกครองเคร่งครัดหนังสือที่ยื่นพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ ซึ่งโดยส่วนตัวเห็นว่า หนังสือที่ยื่นเพิ่มเติมที่พ้นระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้วนั้นควรรับไว้พิจารณา ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์ได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ได้อย่างเต็มที่ตามนัย มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 3539 ซึ่งนอกจากจะเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์ได้โต้แย้งอย่างเต็มที่แล้วผู้อุทธรณ์อาจต้องใช้เอกสารหรือสำเนาเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการหรือจากที่อื่นจึงอาจต้องใช้เวลาในการขอรับเอกสารหรือสำเนาเอกสารจึงไม่อาจส่งได้ทันภายในระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งกรณีเช่นนี้ เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์เห็นควรอย่างยิ่งที่ควรจะยึดหยุ่นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่อย่างไรก็ดี หนังสือหรือคำแถลงการณ์ที่ยื่นพ้นระยะเวลานั้นถ้าหากไม่มีสาระสำคัญหรือไม่มีเหตุผลคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องพิจารณา ถึงแม้ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 เปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์ขอแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ตาม

#### 2.4 ปัญหากำหนดเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่น อุทธรณ์ตามที่ได้เสนอไปในหัวข้อก่อนหน้านี้นี้ แต่ในส่วนของ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ แต่ในส่วนของ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น กฎหมายกำหนดให้ ก.ค.ศ. พิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งหลักความรวดเร็วเป็นหลักหนึ่งตามหลักความยุติธรรมเป็นหลักที่สำคัญซึ่งกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องกระทำโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิแห่งความเป็นธรรมให้แก่

<sup>65</sup> มติ อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ครั้งที่ 45/2531 วันที่ 30 ธันวาคม 2531 เรื่องที่ 4

ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ถ้าปล่อยให้นั่งชั่งกินไปอาจทำให้เสียความยุติธรรมได้อาจมีผลทำให้ผู้อุทธรณ์เสียสิทธิหรือประโยชน์ต่าง ๆ ตามมาได้ เช่นกรณี<sup>66</sup> ผู้อุทธรณ์ได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าถูกลงโทษเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2520 ต่อมาได้มีคำสั่งลงวันที่ 12 กันยายน 2521 เพิ่มโทษเป็นไล่ออกจากราชการโคให้ผลตั้งแต่วันที่ 23 กันยายน 2520 ผู้อุทธรณ์ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2521 จนกระทั่งถึงวันที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นระยะเวลา 6 ปีแล้ว ซึ่งผู้อุทธรณ์ก็ยังไม่ทราบผลการพิจารณาแต่อย่างใด โดยได้รับคำตอบแต่เพียงว่าเรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าในการพิจารณาอุทธรณ์นี้แม้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่ได้กำหนดว่าจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในระยะเวลาเท่าใดแต่ก็เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องปฏิบัติราชการตามหน้าที่ของตนให้เสร็จโดยเร็วตามสมควรแม้จะมีเหตุผลบางประการที่ทำให้เกิดความล่าช้า แต่ก็ไม่ควรจะล่าช้าเป็นเวลาหลายปีและถ้าหากพบว่าความล่าช้าเกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ก็ให้ดำเนินการหาตัวผู้รับผิดชอบทางวินัยด้วย จากกรณีดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่าการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทำรายงานเรื่องอุทธรณ์และความเห็นประกอบการพิจารณาอุทธรณ์เสนององค์การผู้พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้า อันมีผลทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าตามไปด้วย ซึ่งผู้อุทธรณ์จะไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร

## 2.5 ปัญหาการพิจารณาโทษทางวินัยกรณีที่เป็นเหตุในลักษณะคดี

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 ข้อ 14 วรรคสาม กรณีผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยในความผิดที่ได้กระทำร่วมกันและเป็นความผิดในเรื่องเดียวกัน โดยมีพฤติการณ์แห่งการกระทำอย่างเดียวกัน เมื่อผู้ถูกลงโทษคนใดคนหนึ่งใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวและผลการพิจารณาเป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์แม้ผู้ถูกลงโทษคนอื่นจะไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ หากพฤติการณ์ของผู้ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นเหตุในลักษณะคดีอันเป็นเหตุเดียวกับกรณีของผู้อุทธรณ์แล้ว ให้มีมติให้ผู้ที่ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้รับการพิจารณาการลงโทษให้มีผลในทางที่เป็นคุณเช่นเดียวกับผู้อุทธรณ์ด้วย แต่ก็มีประเด็นปัญหาอยู่ว่าหากเป็นกรณีที่ผลการพิจารณาอุทธรณ์เป็นการเพิ่มโทษแก่ผู้อุทธรณ์ ผู้ที่กระทำผิดร่วมกันและเป็นความผิดในเรื่องเดียวกัน โดยมีพฤติการณ์แห่งการกระทำอย่างเดียวกันแต่ไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษจะมีผลให้ได้รับการเพิ่มโทษเช่นเดียวกับผู้อุทธรณ์หรือไม่ ซึ่งถ้าหากพิจารณาตามตัวบทดังกล่าวย่อมไม่สามารถตีความกฎหมาย

<sup>66</sup> กิจจา ตริอนุรักษ์ *พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้า* วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 4 ตอน 1 (เมษายน 2528) หน้า 213 -223 อ้างใน สุรชาติพจน์ นาคนาคติ *การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน* วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2536 หน้า 109 - 111

ให้ผู้ที่มีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต้องรับผลร้ายจากเรื่องที่ตนมิได้อุทธรณ์และยอมไม่สามารถนำผลการอุทธรณ์ที่เป็น โทษมาเป็นเหตุในลักษณะคดีเพื่อเพิ่มโทษแก่ผู้มีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ ซึ่งสำนักงาน ก.พ.มีการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวโดยจะเสนอเรื่องอุทธรณ์ให้ อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์พิจารณา ก่อน หากผลการพิจารณาเป็นการเพิ่มโทษก็จะนำไปประกอบการพิจารณารายงานการลงโทษของผู้ที่มีได้อุทธรณ์เพื่อเสนอ อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการพิจารณาเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเกี่ยวกับระดับโทษ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม เพราะผู้ที่กระทำผิดอย่างเดียวกันควรได้รับโทษที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

กรณีดังกล่าวเพื่อความยุติธรรมและเป็นธรรมควรมีแนวทางหรือมาตรการกำหนดให้มีการพิจารณาวินิจฉัยในทำนองเดียวกันเพราะเมื่อข้อเท็จจริงลักษณะอย่างเดียวกันผู้กระทำผิดควรได้รับโทษในระดับเดียวกันเพราะจะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือขององค์กรในการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูอย่างแท้จริง

### 3. ปัญหาที่เกิดจากผู้อุทธรณ์

การอุทธรณ์เป็นกระบวนการแก้ไขความเดือนร้อนของผู้อุทธรณ์ซึ่งสาเหตุอาจมาจากการกระผิดวินัยตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ทั้งที่เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติ ซึ่งข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ ประมาทเลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ เป็นต้น ดังกรณีเช่น

มติ ก.ค.ศ. โดย ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (ทำการแทน ก.ค.ศ.) ในคราวประชุมครั้งที่ 7/2551 เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2551

ข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงมีว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานการศึกษาที่มีหน้าที่ให้การสนับสนุนทั้งทางด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล สวัสดิการต่าง ๆ และด้านอื่น ๆ แก่สถานศึกษา ซึ่งเขตพื้นที่การศึกษาจะมีเงินอุดหนุนจากราชการเพื่อเบิกเงินสดออกมาจ่ายให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและข้าราชการบำนาญที่นำไปเสร็จ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร มาขึ้นเบิก ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องมีคำสั่งมอบหมายให้ข้าราชการในสำนักงานปฏิบัติหน้าที่เบิกจ่ายเงินอุดหนุนจากราชการดังกล่าวและมีคำสั่งมอบหมายแต่งตั้งให้ข้าราชการเป็นคณะกรรมการเก็บรักษาเงิน นอกจากนี้ยังต้องมีคำสั่งมอบหมายให้ข้าราชการจัดทำรายงานเงินคงเหลือประจำวันเพื่อรายงานผู้บังคับบัญชา นาง น. ได้รับคำสั่งมอบหมายให้ทำหน้าที่เบิกจ่ายเงินอุดหนุนจากราชการและได้เบิกจ่ายเงินดังกล่าวทั้งสิ้น 24 ครั้ง รวมเป็นเงิน 1,690,000.-บาท และในการ

เสนอเรื่องเพื่อขออนุมัติเบิกเงินแต่ละครั้ง นาง น. ไม่เคยแนบหลักฐานให้ผู้บังคับบัญชาตรวจสอบ ทั้ง ๆ ที่ผู้บังคับบัญชาทวงถามหาหลักฐาน แต่ก็ได้รับการชี้แจงว่าหลักฐานต่าง ๆ กำลังจัดทำ รายละเอียดเมื่อจัดทำเสร็จแล้วจะเสนอให้ทราบภายหลัง

ส่วนการดำเนินการเบิกจ่ายเงินทรงพระราชกร จากพยานหลักฐานและจากการสอบปากคำเพื่อนร่วมงานปรากฏว่า นาง น. จะเบิกเงินสดจากบัญชีเงินทรงพระราชกรจากธนาคาร และนำเงินสดมาจ่ายเป็นสวัสดิการให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและข้าราชการบำนาญที่นำหลักฐานมาขอเบิก นาง น. ไม่เคยมีการสรุปยอดการจ่ายเงินทรงพระราชกรในแต่ละวันว่ามียอดเท่าไร มีหลักฐานอะไรบ้างและยอดคงเหลือในแต่ละวันเท่าใด เพื่อส่งมอบให้นาย ส. ซึ่งได้รับคำสั่งมอบหมายให้ตรวจสอบและจัดทำรายงานเงินคงเหลือประจำวันและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบในแต่ละวัน นอกจากนี้ นาง น. ยังเก็บเงินทรงพระราชกรที่เป็นเงินสดซึ่งเหลือจ่ายในแต่ละวันไว้กับตนเองไม่มีการส่งมอบให้กับคณะกรรมการเก็บรักษาเงินที่สำนักงานเขตแต่งตั้ง ประกอบด้วย นาย ส. และคณะกรรมการเก็บรักษาเงินก็ไม่เคยทวงถามหายอดเงินที่เหลือจากการจ่ายดังกล่าว และที่สำคัญ นาง น. ได้ดำเนินการขออนุมัติเบิกจ่ายเงินจากคลังจังหวัดมาทดแทนเงินทรงพระราชกรมียอดเงินจำนวนที่น้อยกว่าหลักฐานการเบิกเงินจากธนาคารเป็นจำนวนมาก ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชาจึงแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการบริหารการเงินและสินทรัพย์(เงินทรงพระราชกร) ผลจากการติดตามตรวจสอบพบว่า เงินขาดหายไป 457,715.50.-บาท

คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ดังกล่าวของ นางน. เข้าข่ายกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 84 วรรคสาม ฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองและผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้และมาตรา 85 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ฐานจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ ประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ แต่ตามพฤติการณ์ดังกล่าวของนาง น. ไม่ได้มีเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ราชการแต่อย่างใดและตลอดระยะเวลาที่รับราชการมา นาง น. ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความทุ่มเท เสียสละ และไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อน เห็นควรลงโทษปลดนาง น. ออกจากราชการ

ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการสอบสวนเห็นควรลงโทษปลด นาง น. ออกจากราชการ จึงเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาวินิจฉัย

อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาเห็นว่า นาง น. ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยประมาทเลินเล่อ ขาดการเอาใจใส่ดูแลและขาดความระมัดระวังในการรักษาประโยชน์ของทางราชการอัน

เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ แต่ไม่ได้มีเจตนาทุจริต ไม่ได้อาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้เพื่อตนเองหรือผู้อื่น จึงมีมติปลด นาง น. ออกจากราชการ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงมีคำสั่งลงโทษปลด นาง น. ออกจากราชการ ตามนัยมติดังกล่าว

นาง น. อุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ

อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์(ทำการแทน ก.ค.ศ.) พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

ครั้งที่ 1 มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพิ่ม โดยให้สอบสวนเพิ่มเติมและตรวจสอบเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับฎีกาการเบิกจ่ายเงิน ตามที่ผู้อุทธรณ์กล่าวอ้างว่าเงินไม่ได้หายไปไหนแต่เกิดจากการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบสวนผิดพลาด โดยให้ดำเนินการให้ได้ข้อเท็จจริงถูกต้องและสิ้นกระแสความเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ครั้งที่ 2 ที่ประชุมพิจารณารายงานผลการสอบสวนเพิ่มเติมของคณะกรรมการสอบสวนเพิ่มประกอบสำนวนการสอบสวนและเอกสารการอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์แล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาที่ผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีเบิกจ่ายเงินทรงพระราช โดยไม่มีหลักฐานการเบิกจ่ายเป็นเหตุให้เงินทรงพระราชขาดหายไปจากบัญชีข้อเท็จจริงฟังได้เป็นที่ยุติตามพยานหลักฐานที่สนับสนุนตามข้อกล่าวหาของคณะกรรมการสอบสวน

ขณะในชั้นการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพยานหลักฐานที่ผู้อุทธรณ์ยื่นต่อคณะกรรมการสอบสวนก็เป็นพยานหลักฐานที่มีการแก้ไขขึ้นมาเองในภายหลังโดยผลการและที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าเป็นหลักฐานที่น่าเชื่อถือก็นั้น จึงชอบแล้วอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น มีมติยกอุทธรณ์

จากกรณีดังกล่าวเป็นอุทธรณ์แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการว่าจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ ไม่ประมาทเลินเล่อ เอาใจใส่ระมัดระวังประโยชน์ของทางราชการมิให้เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ ในส่วนของผู้อุทธรณ์อีก เช่น ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยอาจทราบว่าตนมีสิทธิที่อุทธรณ์ได้แต่ไม่ทราบว่ากฎหมายได้กำหนดระยะเวลาให้ยื่นอุทธรณ์ไว้เพียงสามสิบวันจึงไม่สามารถดำเนินการยื่นอุทธรณ์ได้ทันตามกำหนดเวลาดังกล่าวหรือปัญหาขาดความเชื่อถือศรัทธาเกี่ยวกับกฎหมายการอุทธรณ์นี้ว่าจะให้ความเป็นธรรมกับตนได้อย่างแท้จริงจึงไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์หรือในกรณีถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงก็ไม่กล้าใช้สิทธิอุทธรณ์เพราะเกรงว่าอาจจะถูกผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษใช้อำนาจกลั่นแกล้งได้หรือกรณีถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้วเกิดความอับอาย เสียเกียรติ เสียชื่อเสียง จนไม่กล้าที่จะใช้สิทธิโต้แย้งใด ๆ ในวงราชการอีกหรือบาง

รายอาจยอมรับว่าตนกระทำผิดจริงสมควรที่จะถูกลงโทษจึงไม่ใช่สิทธิอุทธรณ์เพราะคิดว่าแม้  
อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไปผลการพิจารณาก็คงไม่เป็นคุณแก่ตน เป็นต้น

ดังนั้น ปัญหาที่เกิดจากผู้อุทธรณ์ ไม่ใช่สิทธิอุทธรณ์โดยไม่ทราบหรือไม่มีความรู้ถึง  
วิธีดำเนินการตามขั้นตอนและรายละเอียดดำเนินการต่าง ๆ ในการอุทธรณ์ จึงเป็นปัญหาที่สำคัญ  
ประการหนึ่งในกฎหมายการอุทธรณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายการอุทธรณ์เป็นหลักประกันสิทธิและ  
ความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการครูได้อย่างแท้จริง

#### 4. ปัญหาที่เกิดจากองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่  
แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550  
กำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษทางวินัย ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน  
หรือลดขั้นเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ  
ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ส่วนโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็น  
องค์กรผู้พิจารณาวินัยอุทธรณ์เป็นองค์คณะบุคคลอันถือว่าเป็นหลักประกันสิทธิในความเป็น  
ธรรมให้แก่ข้าราชการครูมากกว่าให้ผู้บังคับบัญชาแต่เพียงผู้เดียวพิจารณา ตลอดถึงจะได้รับความ  
เป็นธรรมและเป็นกลางมากกว่าทำให้ได้รับการพิจารณาได้อย่างละเอียดรอบคอบ แต่อย่างไรก็ตาม  
ก็ยังมีปัญหาในแต่ละระดับที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

##### 4.1 ปัญหาในระดับ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา

อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ในบทที่ 3 ได้นำเสนอโครงสร้าง บทบาทและอำนาจ  
หน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ไปแล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาในระดับนี้ กล่าวคือ อ.ก.ค.ศ.เขต  
พื้นที่การศึกษา เป็นผู้พิจารณาโทษทางวินัยและเป็นผู้พิจารณาการอุทธรณ์การลงโทษไปด้วย ซึ่งขัด  
ต่อหลักการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในชั้นของฝ่าย  
ปกครองที่โครงสร้างของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา มีทั้งข้าราชการประจำ ผู้ทรงคุณวุฒิและ  
กรรมการ โดยตำแหน่ง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้บริหารที่เป็นข้าราชการประจำและข้าราชการนอก  
ประจำการทำให้เป็นปัญหาต่อการพิจารณาอุทธรณ์ การสั่งลงโทษ ความเป็นกลาง ความแม่นยำใน  
ข้อกฎหมาย ซึ่งสัมพันธ์ต่อการกระทำที่ผิดหรือขัดต่อหลักกฎหมาย ดังเช่น

มติ ก.ค.ศ. โดย อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (ทำทำการแทน  
ก.ค.ศ.) ในคราวประชุมครั้งที่ 4/2551 เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2551

ข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า โรงเรียน ส. ได้รับเงินบริจาคมาเพื่อจัดตั้งกองทุน โดยมีวัตถุประสงค์(โรงเรียน ส.) ใช้เฉพาะดอกผลเพื่อการศึกษาโดยนำฝากเข้าบัญชี “เงินกองทุน โดยมีวัตถุประสงค์ (โรงเรียน ส.) โดยมีหลักฐานคำสั่งมอบหมายให้นาง นก ทำหน้าที่บัญชีและเก็บรักษาเงินของโรงเรียน โดยมีคณะกรรมการเบิกเงินจากธนาคารคือ นายวัฒนา นางนก และนางสาวเกษม โดยมีเงื่อนไขการเบิกถอนเงิน สองในสาม ก็สามารถถอนเงินได้ นางนกได้รับมอบฉันทะการเบิกถอนเงินและเป็นผู้รับเงินกองทุนดังกล่าว รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 50,895.35.-บาท และไม่ได้นำเงินดังกล่าวไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนแต่อย่างใด

คณะกรรมการสอบสวน พิจารณาแล้วเห็นว่า นางนกได้รับมอบฉันทะและลงลายมือชื่อถอนเงินและรับเงิน ไปแต่ผู้เดียวแต่กลับปฏิเสธว่าไม่รู้ไม่เห็นเกี่ยวกับเงินดังกล่าวและไม่ได้นำเงินไปใช้ในกิจการ โรงเรียนตามวัตถุประสงค์แต่อย่างใด แสดงว่าได้นำเงินไปใช้เพื่อประโยชน์สำหรับตนเอง พฤติการณ์เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เห็นสมควรไล่ออกจากราชการ ส่วนนางสาวเกษม เชื่อว่าไม่ได้รับเงินดังกล่าวเหตุที่ลงลายมือชื่อไปเพราะเชื่อว่าเป็นเงินที่จะต้องนำไปใช้ในราชการ แต่ไม่ได้ตรวจสอบให้แน่ชัด พฤติการณ์เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง กรณีไม่เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการเป็นการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ เห็นสมควรลงโทษภาคทัณฑ์

ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการสอบสวน กรณีนางสาว เกษมสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ แล้วรายงาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา ส่วนกรณีนางนกสั่งการให้นำเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา

อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาแล้ว มีมติปลดนาง นก ออกจากราชการและเห็นชอบการลงโทษภาคทัณฑ์นางสาวเกษม แล้วรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง ก.ค.ศ. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงมีคำสั่งลงโทษปลดนาง นก ออกจากราชการ

นาง นก อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ.

อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์(ทำการแทน ก.ค.ศ.) พิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้อุทธรณ์เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณี ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กรณี ต้องด้วยมติคณะรัฐมนตรีตามนัยหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 การลงโทษผู้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งควรลงโทษไล่ออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนหรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใดไม่เป็น



เหตุผลหย่อนโทษเป็นปลดออก การที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกตามมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ การศึกษานั้น ไม่ต้องด้วยมติคณะรัฐมนตรี

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นองค์คณะพิจารณาโทษและการสั่งลงโทษไม่เป็นไปตาม มาตรฐานโทษและ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นทั้งองค์คณะและผู้สั่งลงโทษตาม มติองค์คณะด้วยซึ่งการพิจารณาและการสั่งลงโทษไม่ยึดกฎหมาย มาตรฐานโทษ ทำให้เป็นปัญหา ประการหนึ่งของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาและผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ การศึกษาด้วย หรืออีกตัวอย่างหนึ่งคือ

มติ ก.ค.ศ. โดย อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (ทำทำการแทน ก.ค.ศ.) ในคราวประชุมครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2552

ข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่านาย จ. ผู้อำนวยการโรงเรียนดำเนินการจัดการศึกษาแก่เด็กพิเศษ เรียนร่วมโดยในปีการศึกษา 2548 นาย จ. ได้คัดเลือกนาง ส. ภรรยาของตนซึ่งเป็นข้าราชการครูอีก โรงเรียนหนึ่งเป็นผู้ให้บริการนักเรียนพิเศษที่รับบริการการศึกษาพิเศษเรียนร่วม โดยพยานบุคคลให้การว่าไม่เคยเห็นนาง ส. มาสอนหนังสือแต่อย่างใด โดยนาย จ. ได้เรียกให้นักเรียนมาลงรายมือชื่อ ผู้รับบริการให้แบบบันทึกให้บริการคนพิการและใช้เป็นหลักฐานในการขอรับค่าบริการจากศูนย์ การศึกษาพิเศษ

คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 84 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิ ควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการสมควรลงโทษไล่นาย จ. และนาง ส. ออกจากราชการ

ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาแล้วเห็นชอบและสั่งการให้นำเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา

อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาแล้วมีมติ ไล่นาย จ. และนาง ส. ออกจากราชการ นาย จ. และนาง ส.อุทธรณ์

อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์(ทำการแทน ก.ค.ศ.) พิจารณา แล้วเห็นว่า

1) ผู้อุทธรณ์ที่ 1 ในฐานะผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยบริการมีหน้าที่ โดยตรงในการคัดเลือกผู้ให้บริการอาศัยอำนาจหน้าที่ของตนคัดเลือกผู้อุทธรณ์ที่ 2 ซึ่งเป็นภรรยา ของตนเป็นผู้ให้บริการทั้ง ๆ ที่ยังมีครูในโรงเรียนที่ตนเป็นผู้บริหารซึ่งมีคุณสมบัติเป็นผู้ให้บริการ ได้แต่หาได้รับการคัดเลือกจากผู้อุทธรณ์ที่ 1 ไม่และผู้อุทธรณ์ที่ 1 ยังเป็นผู้ดำเนินการเบิกจ่ายเงิน

จากศูนย์การศึกษาพิเศษซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 3 (7) การดำเนินการจัดการศึกษาพิเศษเรียนร่วมของผู้ทุพพลภาพที่ 1 จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ การที่ไม่ได้ทำการสอนให้ครบชั่วโมงแต่กลับทำเอกสารบันทึกการสอนอันเป็นเท็จเพื่อเป็นหลักฐานในการขอรับค่าให้บริการครบจำนวนชั่วโมงทั้งหมด โดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่ในการบริหารจัดการและขอเบิกเงินค่าให้บริการจนได้รับเงินค่าบริการไปจึงเป็นการกระทำโดยมีเจตนาทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายพฤติการณ์ของผู้ทุพพลภาพที่ 1 เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 84 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กรณีต้องด้วยมติคณะรัฐมนตรีตามนัยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 ที่กำหนดว่าการลงโทษผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงการนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนหรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใด ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษ การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษให้ผู้ทุพพลภาพที่ 1 ออกจากราชการตามมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษานั้นเหมาะสมกับกรณีความผิดแล้ว

2) ผู้ทุพพลภาพที่ 2 ไม่ได้ทำการสอนนักเรียนครบจำนวนชั่วโมงแต่ได้ลงลายมือชื่อในแบบบันทึกการให้บริการครบจำนวนชั่วโมงอันเป็นเท็จ โดยมีเจตนาาร่วมกับผู้ทุพพลภาพที่ 1 ดำเนินการจัดทำเอกสารหลักฐานอันเป็นเท็จเพื่อเป็นหลักฐานในการขอรับเงินค่าบริการก็ตาม การที่ผู้ทุพพลภาพที่ 2 ลงลายมือชื่อบันทึกการให้บริการอันเป็นเท็จแต่ไม่มีหน้าที่ในการขอเบิกเงินค่าให้บริการโดยตรง จึงไม่มีความผิดกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการถือได้ว่าเป็นการกระทำผิดฐานประพฤดิชั่ว พฤติการณ์เป็นเพียงความผิดวินัยไม่ร้ายแรงตามมาตรา 95 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กรณีไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสียโดยกระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤดิชั่ว การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษให้ผู้ทุพพลภาพที่ 2 ออกจากราชการตามมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษานั้นหนักเกินกรณีความผิดสมควรลดโทษให้ผู้ทุพพลภาพที่ 2 จากโทษไล่ออกจากราชการเป็นโทษลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้นและให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ผู้ทุพพลภาพที่ 2 กลับเข้ารับราชการให้เหมาะสมกับกรณีความผิดต่อไป

จากกรณีนี้จะเห็นปัญหาของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาที่พิจารณาความผิดและโทษไม่เป็นไปตามกฎหมาย มติ ครม. ซึ่งทำให้ข้าราชการครูเสียสิทธิประโยชน์ เสียขวัญกำลังใจในการ

ปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนการพิจารณาโทษก็ไม่เป็นไปตามมาตรฐานโทษ พิจารณาโทษหนักเกินความเป็นจริง โดยข้อเท็จจริงที่รับฟังมาแตกต่างกันแต่ลงโทษระดับเดียวกัน นั้นเป็นเพราะขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการหรือขั้นตอน ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยผิดพลาดเกิดผลเสียแก่ข้าราชการครูได้

#### 4.2 ปัญหาในระดับ ก.ค.ศ.

ตามที่ได้นำเสนอระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูมีเพียงสองระดับคือระดับ ก.ค.ศ. และระดับ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา โดยที่ไม่มีองค์กรบริหารงานบุคคลในระดับกรมหรือระดับส่วนราชการช่วยทำหน้าที่แทน ก.ค.ศ. และช่วยทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานระหว่าง ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ทำให้เกิดปัญหาการดำเนินงานซึ่ง ก.ค.ศ. เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและในขณะเดียวกันยังทำหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติในระดับกรมในแก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปด้วยนั้น เช่นนี้ ก.ค.ศ. จึงเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ กำกับ ดูแล ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานและเป็นผู้ปฏิบัติคือเป็นองค์กรตรวจสอบดูแลในเรื่องที่ ก.ค.ศ. เป็นผู้กำหนดขึ้นด้วยนั้นทำให้ประสบปัญหาในการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ค.ศ.เป็นอย่างมาก เนื่องจากจะมีคำขอหรือปัญหารวมทั้งข้อหรือเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยทุกคำขอและปัญหาต่างๆทั้งจากเขตพื้นที่การศึกษาและจากส่วนราชการและจากราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยตรงที่เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้นการไม่มีองค์กรการบริหารงานบุคคลในระดับกรมของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นต้นสังกัดของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาทำให้ประสบปัญหาและเกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลหลายประการเช่น การจัดคนลงกรอบอัตรากำลังที่ไม่สามารถเกลี่ยอัตรากำลังได้อย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็ว การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นปัญหาเนื่องจากการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเอกเทศแก่กัน รวมถึงปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา โดยไม่มีองค์กรบริหารงานบุคคลที่เหนือหรือสูงกว่ามาดูแลแก้ไขปัญหาได้อย่างทันถ่วงทีทุกปัญหาหรือทุกเรื่องจึงต้องรอให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้แก้ไข นอกจากนี้ยังมีเรื่องคำขอต่างๆ การร้องเรียนขอความเป็นธรรม การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการฟ้องคดีต่อศาลปกครองล้วนแต่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ก.ค.ศ. แทบทั้งสิ้นทำให้เกิดปัญหาที่ล่าช้าตามมา ทั้งนี้เพราะปัญหาและคำขอต่าง ๆ มีเข้ามาเป็นจำนวนมากเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนต่อไปและไม่ควรให้ ก.ค.ศ. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ควรให้มีหรือดำเนินการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อันจะทำให้ข้าราชการครูที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้รับ

หลักประกันสิทธิในความเป็นธรรมสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักความยุติธรรมและเป็นไปตามหลักระบบคุณธรรม

## 5. แนวทางแก้ไขปัญหา

### 5.1 ปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย

ตามที่ได้นำเสนอไว้ในเบื้องต้นแล้วว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมส่วนใหญ่เหมาะสมแต่ยังมีส่วนที่ต้องได้รับการแก้ไขและในส่วนของกฎหมายระดับรองที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ก็เช่นกันยังมีประเด็นปัญหาหลายประการที่ยังไม่เอื้ออันที่จะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้หลักประกันสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันที่ผลหรืออาจกระทบสิทธิของตนตลอดจนสิทธิการเสนอเรื่องราวและการได้รับผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว เช่น ปัญหาการให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนหรือมอบหมายให้ผู้อื่นยื่นอุทธรณ์แทน ควรเปิดโอกาสให้ทายาทหรือบุคคลอื่นหรือทนายความอุทธรณ์แทนหรือยื่นอุทธรณ์แทนได้ ทั้งนี้เพราะผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยอาจเสียชีวิตหรือเจ็บป่วยจนไม่สามารถอุทธรณ์ได้ด้วยตัวเองหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่สำคัญ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของข้าราชการครูให้ได้ความเป็นธรรมอย่างแท้จริงหรือกรณีปัญหาการให้ผู้อื่นอุทธรณ์ขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคลพยานหลักฐานหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องควรเปิดโอกาสให้ข้าราชการครูผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ทั้งนี้เพื่อความยุติธรรมและความเท่าเทียมกันหรือกรณีปัญหากำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ที่กำหนดไว้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งซึ่งบางครั้งผู้อุทธรณ์อาจจะต้องรอเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่สำคัญก็ควรที่จะให้ผู้อุทธรณ์ได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อหักล้างได้อย่างเต็มที่ก็ไม่ควรที่จะเคร่งครัดเกินไปกรณีที่เอกสารที่เป็นสาระสำคัญอยู่ในความครอบครองของทางราชการ เป็นต้น หรือกรณีปัญหากำหนดเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ควรกำหนดมาตรการเร่งรัดในการพิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นอย่างรวดเร็ว แม้การพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้กำหนดไว้ให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน ส่วนโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงมิได้กำหนดระยะเวลาเอาไว้ซึ่งก็อาจเป็นปัญหาได้ แต่อย่างไรก็ดี ก็ไม่ควรที่จะพิจารณาจนล่วงเลยหรือล่าช้าเกินไปแล้วก็ไม่ควรเกินระยะเวลา 90 วัน ทั้งนี้ ซึ่งอาจจะเป็นผลเสียต่อผู้อุทธรณ์หรือปัญหาการพิจารณาโทษทางวินัยกรณีที่เป็นเหตุในลักษณะคดี กฎหมายกำหนดให้

เป็นคุณแก่ผู้ที่ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ แต่กรณีเพิ่มโทษเห็นว่าควรมีการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ ทั้งนี้ เพื่อความถูกต้องและเป็นธรรม

### 5.2 ปัญหาที่เกิดจากผู้อุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ที่ถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งลงโทษทางวินัย ดังนั้น ควรที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความรู้และฝึกอบรม ชี้แจง ให้ข้าราชการครูได้รู้ถึงการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตลอดถึงรู้ถึงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องในการให้สิทธิการอุทธรณ์ตลอดจนกระบวนการหรือขั้นตอนในการพิจารณาวินิจฉัยและแนวทางโต้แย้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการครูได้มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและเห็นความสำคัญว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิและเป็นหลักประกันความเป็นธรรมที่สำคัญแก่ข้าราชการครูในการรับราชการ

### 5.3 ปัญหาที่เกิดจากองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์

ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้งก็ดี จะต้องวางตัวให้เป็นกลางและพิจารณาวินิจฉัยด้วยความเที่ยงธรรมรับฟังข้อเท็จจริงให้สิ้นกระแสความปรับบทกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงโดยยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ กล่าวคือ องค์กรและผู้พิจารณาวินิจฉัยต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือไม่ถือคติรับฟังข้อเท็จจริง ให้โอกาสผู้ถูกระทบสิทธิได้โต้แย้งแสดงหลักฐานอย่างเพียงพอและต้องให้เหตุผลโดยยึดหลักมโนธรรม ความเป็นธรรม และดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว บนความเท่าเทียมกันหรือความเสมอภาคเป็นกลางทางการเมืองหรืออำนาจอื่นใด แต่อย่างไรก็ตาม เห็นควรให้มีคณะกรรมการสามัญประจำส่วนราชการ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการ” โดยอาจให้มีอำนาจหน้าที่เช่น กำหนดนโยบายระบบระเบียบวิธีบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการ พิจารณาการย้าย เกณฑ์อัตราค่าจ้าง และการย้ายระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาหรือหน่วยงานการศึกษาต่างๆ ภายในส่วนราชการ หรือพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ และช่วย ก.ค.ศ. ปฏิบัติการหรือตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย เป็นต้น

ในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เสียใหม่ โดยให้มีองค์กรการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยเฉพาะอาจชื่อว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.ศ.” โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ เช่น เสนอแนะต่อ ก.ค.ศ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารงานทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ พิจารณาคู่ครองเรื่องระบบคุณธรรม ตลอดจน มีอำนาจออกกฎ ก.พ.ค.ศ. ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการเพื่อ

ปฏิบัติตามกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการครูและระบบการศึกษา ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นหลักประกันสิทธิและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามากกว่าที่จะให้ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง พิจารณาอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งจะสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติ หลักความยุติธรรมและระบบคุณธรรม



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2553 ประกอบกับ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามระบบคุณธรรมว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งและจะไม่ถูกลงโทษเกินกว่าความผิดที่ได้กระทำ ไม่ว่าจะเป็ โทษทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง กล่าวคือ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน หรือโทษวินัยอย่างร้ายแรง กล่าวคือ โทษปลดออกหรือไล่ออก ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง แล้วแต่กรณีได้โดยกำหนดให้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง โดยอุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้นจะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้ โดยอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ แสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลให้เห็นว่าผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษโดยไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมอย่างไร และต้องลงลายมือชื่อและที่อยู่ของผู้อุทธรณ์ด้วยและเพื่อประโยชน์ในการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ส่วนการขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่น หรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้สั่งลงโทษที่จะอนุญาตหรือไม่ นอกจากนี้ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิที่จะแถลงการณ์ด้วยวาจาในชั้นพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ มีสิทธิคัดค้านอนุกรรมการหรือกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ สิทธิจะขอถอนอุทธรณ์ก่อนที่การพิจารณาอุทธรณ์จะเสร็จสิ้นก็ได้ และสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาที่ถูกคำสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือ ผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีได้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาที่ถูกคำสั่งลงโทษของ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ อธิบดี หรือ ตำแหน่งที่

เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าอธิการบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าผู้อำนวยการสถานศึกษาก็ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง ส่วนกรณีโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้นให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. และให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้พิจารณา ส่วนโทษทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงที่เป็นคำสั่งลงโทษโดย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ คำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. และ ก.ค.ศ. เป็นผู้พิจารณา ซึ่งการพิจารณาขององค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์สามารถที่จะพิจารณาจากสำนวนการสืบสวน สำนวนการดำเนินการทางวินัย สำนวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. หรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้ฟังข้อเท็จจริงได้ ตลอดจนกรณีที่เป็นจำคุกและสมควรอาจขอเอกสาร หลักฐาน รวมทั้งคำชี้แจง หรือ ขอให้ผู้แทนจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือ บุคคลใดๆมากให้ถ้อยคำหรือชี้แจงประกอบการพิจารณาได้ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ที่จะสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อความถูกต้องและความเป็นธรรมก็ได้ซึ่งการพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี เมื่อได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วอาจมีมติ ยกอุทธรณ์ เพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ ยกโทษ แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้ถูกต้องเหมาะสมหรือให้ดำเนินการใดได้ตามสมควรแก่กรณี ซึ่งหากออกจากราชการของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นเหตุที่จะยุติการพิจารณาอุทธรณ์แต่จะเพิ่มโทษหรือถ้าออกจากราชการเพราะตายถ้าเห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะมีมติให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไม่ได้หรือกรณีเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะเพิ่มโทษเป็นปลดออกหรือไล่ออกไม่ได้และเมื่อองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีมติแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นและผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ เว้นแต่ สั่งเพิ่มโทษเป็นปลดออกหรือไล่ออกกรณีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. ได้อีกครั้งหนึ่ง เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ต่ออีกมิได้และให้แจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองและแจ้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นหนังสือเพื่อดำเนินการตามมติ ก.ค.ศ. โดยเร็วต่อไป

ซึ่งจากการศึกษาสามารถสรุปปัญหา กล่าวคือ ปัญหาที่เกี่ยวกับตัวบทกฎหมาย เป็นต้นว่า การให้ผู้ยื่นอุทธรณ์แทนหรือมอบหมายให้ผู้ยื่นอุทธรณ์แทน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ยื่นอุทธรณ์แทนหรือมอบหมายให้ผู้ยื่นอุทธรณ์แทนซึ่งถือว่าไม่เป็นธรรมสำหรับผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยควรเปิดโอกาสให้ผู้ยื่นอุทธรณ์แทนหรือมอบหมายให้ผู้ยื่นอุทธรณ์แทน กล่าวคือ ต้องแก้กฎ ก.ค.ศ. ดังกล่าวหรือปัญหาการให้ผู้อุทธรณ์ขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐาน หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องก็เช่นกัน



ควรให้ผู้อุทธรณ์ได้ขอตรวจหรือคัดถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐาน หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยไม่ต้องเป็นดุลยพินิจของผู้สั่งลงโทษซึ่งผู้สั่งลงโทษเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นองค์คณะในการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย เช่น อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา) ซึ่งมีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการดังกล่าวซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียซึ่งต้องแก้กฎหมายในส่วนนี้ด้วยเช่นกัน หรือปัญหาที่เกิดจากตัวผู้อุทธรณ์ที่ขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ การใช้สิทธิอุทธรณ์ กระบวนการอุทธรณ์หรือกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความรู้ ความเข้าใจ ชี้แจง ประชาสัมพันธ์ หรืออบรมให้ข้าราชการครูได้มีความรู้ความเข้าใจถึงการใช้สิทธิและกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการครูได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการอุทธรณ์ หรือปัญหาที่เกิดจากองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ไม่ว่าจะเป็น อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ยังมีปัญหาโดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับตำแหน่งผู้บังคับบัญชาซึ่งต้องสั่งลงโทษตามอำนาจหน้าที่หรือสั่งตามมติเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ด้วยซึ่งขัดกับหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติที่องค์กรผู้พิจารณาวินิจฉัยจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาวินิจฉัย จะต้องมีความเป็นกลางพิจารณาวินิจฉัยโดยเที่ยงธรรม ไม่มีส่วนได้เสีย ประกอบกับไม่มีองค์คณะบุคคลในระดับส่วนราชการทำให้ ก.ค.ศ. ต้องรับเรื่องราวต่าง ๆ ที่มาจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากเขตพื้นที่การศึกษา หรือจากสถานศึกษา หรือจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำให้เกิดปัญหาล่าช้าในการบริหาร โดยเฉพาะเรื่องการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ที่จะต้องยึดหลักความรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือผู้อุทธรณ์ จึงเสนอแนะว่าควรให้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการสามัญประจำส่วนราชการเรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการ” ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานบุคคลตลอดจนการดำเนินการวินัยมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ในส่วนของการอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นเสนอแนะว่าควรให้มีองค์กรพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยเฉพาะอาจเรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.ศ.” ซึ่งจะประกอบเป็นประโยชน์และเป็นหลักประกันสิทธิและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องพิทักษ์คุ้มครองในระบบคุณธรรม การอุทธรณ์ร้องทุกข์ ทั้งนี้เพราะเหตุที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองอันมีผลทางกฎหมายที่กระทบสิทธิของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนั้น จึงต้องมีการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวให้เกิดความชอบธรรมและความชอบด้วยกฎหมาย

## 2. ข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2553 ประกอบกับ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามระบบคุณธรรม ดังนั้นจึงขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

2.1 ควรเปิดโอกาสให้ทายาทหรือบุคคลอื่นหรือทนายความ อุทธรณ์แทนหรือยื่นอุทธรณ์แทนได้ เหตุเพราะผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยอาจเสียชีวิตหรือเจ็บป่วยจนไม่สามารถอุทธรณ์ได้ด้วยตนเองหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ๆ ที่สำคัญและควรเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์ได้ขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอซึ่งจะได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของข้าราชการครูให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

2.2 ควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความรู้ ฝึกอบรม ชี้แจง ให้ข้าราชการครูได้มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องในกระบวนการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการครูได้มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของตนและเห็นความสำคัญการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอันจะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครู

2.3 ควรให้มีคณะกรรมการสามัญประจำส่วนราชการอาจเรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการ” โดยออกนามส่วนราชการนั้น ๆ โดยอาจให้มีอำนาจหน้าที่ เช่น กำหนดนโยบายระบบ ระเบียบ วิธีการบริหารงานบุคคลในส่วนราชการ การย้าย การเกลี้ยอัตรากำลัง หรือปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย เป็นต้น

2.4 ควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่เกี่ยวกับองค์กรพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ อาจใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.ศ.” โดยมีอำนาจหน้าที่ เช่น เสนอแนะต่อ ก.ค.ศ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ตลอดจนจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารงานทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พิจารณาคຸ້ມครองเรื่องระบบคุณธรรม มีอำนาจออก กฎ ระเบียบ

หลักเกณฑ์ วิธีการ เพื่อปฏิบัติตามอันจะเป็นประโยชน์และเป็นหลักประกันสิทธิและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ข้าพเจ้าหวังว่า การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้ซึ่งได้รวบรวมหลักกฎหมาย หลักเกณฑ์ การอุทธรณ์และการพิจารณาการอุทธรณ์ตลอดจนปัญหาไม่ว่าจะเป็นปัญหาในส่วนของตัวบทกฎหมาย ปัญหาเกี่ยวกับผู้อุทธรณ์ และปัญหาเกี่ยวกับองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์และได้เสนอแนวทางไขว้บางประการคงจะมีประโยชน์ต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาบ้างไม่มากนักก็น้อยซึ่งอาจจะเป็นแนวทางในการรักษาสิทธิและเป็นหลักประกันในการรับราชการและอาจเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจโดยทั่วไปและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมยิ่งขึ้นสืบไป





บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกววงศ์ (2535) *หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันศึกษาประวัติความเป็นมาและแนวความคิดทางทฤษฎี* คูลพาห ปีที่ 39 เล่มที่ 5 (กันยายน – ตุลาคม 2535)
- กิจจา ตริอนุรักษ์ *พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้า* วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 4 ตอน 1 (เมษายน 2528) หน้า 213 – 223
- เกศินี หงสนันท์ (2532) *วิวัฒนาการของระบบราชการไทย* กรุงเทพมหานคร มงคลการพิมพ์ กฏ ก.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 (2551, 15 มกราคม) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 11 ก หน้า 43 – 52
- มานิตย์ สุฤทธิกุล *เอกสารประกอบการบรรยายเรื่องการอุทธรณ์และการร้องทุกข์* ม.ป.ป. มติ อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ครั้งที่ 45/2531 วันที่ 30 ธันวาคม 2531 เรื่องที่ 4
- “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542” (2542, 19 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 74 ก หน้า 1 - 23
- \_\_\_\_\_ . (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542” (2545, 19 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 123 ก หน้า 16 - 21
- \_\_\_\_\_ . (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542” (2553, 22 กรกฎาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนที่ 45 ก หน้า 1 – 3
- “พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551” (2551, 25 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก หน้า 1 - 51
- “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547” (2547, 23 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 121 ตอนพิเศษ 79 ก หน้า 22 - 74
- \_\_\_\_\_ . (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547” (2551, 20 กุมภาพันธ์) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 36 ก หน้า 28 - 36
- \_\_\_\_\_ . (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2547” (2553, 22 กรกฎาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนที่ 45 ก หน้า 7 - 11
- “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542” (2542, 10 ตุลาคม) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก หน้า 1 – 40
- “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539” (2539, 14 พฤศจิกายน) ประกาศในราช

กิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก หน้าที่ 1 - 24

“พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546” (2546, 11 มิถุนายน) ราชกิจจา

นุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 52 ก หน้า 1 - 30

พูนศักดิ์ ใสสำรวจ *ความรับผิดชอบทางวินัย เอกสารการสอนกฎหมายปกครอง* กรุงเทพมหานคร

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ม.ป.ป.

วิชา มหาคุณ (2549) *การใช้เหตุผลทางกฎหมาย* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ

สมเกียรติ ศรีศิลป์ (2547) *ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ข้าราชการครู*

วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สุรชาติพัญ นาคาบดี (2536) *การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน* วิทยานิพนธ์ปริญญา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สุรพันธ์ อธิญาณารต (2537) *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญโดยไม่เป็นกรรมใน*

*ชั้นตอนก่อนการวินิจฉัยสั่งการ* วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ (2554) *คู่มือการอุทธรณ์และการร้องทุกข์และแนวคำวินิจฉัย*

ของ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ กรุงเทพมหานคร

โรงพิมพ์ สกสค.ลาดพร้าว

\_\_\_\_\_. (2553) *คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและ*

*บุคลากรทางการศึกษา* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ สกสค. ลาดพร้าว

สำนักงาน ก.พ. (2533) *เอกสารเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษสถานหนัก* กรุงเทพมหานคร

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ (2554) *คู่มือดำเนินการทาง*

*วินัยสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา* กรุงเทพมหานคร

\_\_\_\_\_. (2552) *คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา*

กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชุมนุมการเกษตรแห่งประเทศไทย

สำนักงานศาลปกครอง (2553) *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (พ.ศ.2544 – พ.ศ.2552) ในโอกาส*

*ครบรอบ 9 ปี ศาลปกครอง 9 มีนาคม 2553* กรุงเทพมหานคร

สำนักพิมพ์บริษัทประชาชน

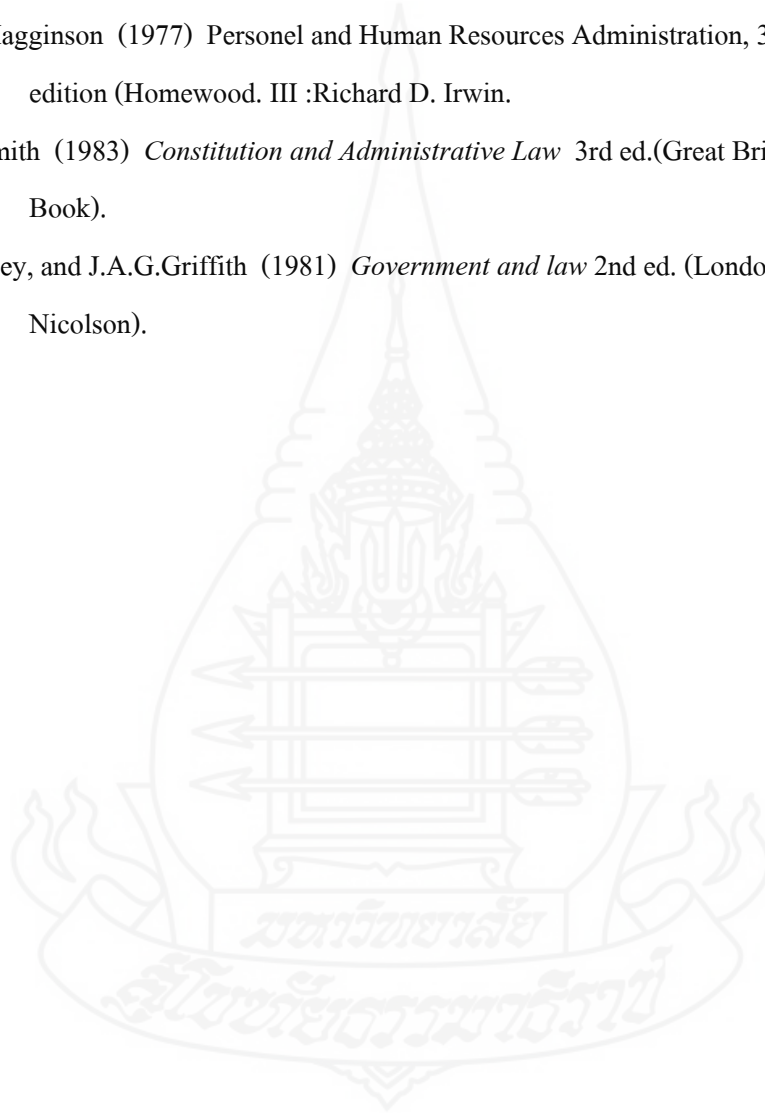
อนันต์ จินดารัตน์ (2540) *คู่มือการอุทธรณ์และการร้องทุกข์สำหรับข้าราชการครู* กรุงเทพมหานคร

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

D.C.M.Yardley (1981) *Principle of Administrative Law* (London : Butterworths).

D.Foulkes (1982) *Administrative Law* 5<sup>th</sup> ed. (London : Butterworths).

- D.L. Kier, F.H.Lawson, and D.J Bentley (1972) *Cases in Constitutional Law* 6<sup>th</sup> ed  
(Oxford:OxfordUniversity Press).
- De' Smith, op. cit., 569; C.T.Emery, and B Smith (1986) *Judicial Review:Legal Limit of officer  
Power* (London:Sweet&Maxwell).
- H. W.R.Wade (1971) *Administrative law* 3<sup>rd</sup> ed oxford : Clarendon Press.
- Leon c. Magginson (1977) *Personel and Human Resources Administration*, 3<sup>rd</sup>  
edition (Homewood. III :Richard D. Irwin.
- S.A.de' Smith (1983) *Constitution and Administrative Law* 3rd ed.(Great Britain : Penguin  
Book).
- T.C. Hartley, and J.A.G.Griffith (1981) *Government and law* 2nd ed. (London : Weidfeld and  
Nicolson).



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายมงคล รุ่งสว่าง
วัน เดือน ปีเกิด	12 กรกฎาคม 2508
สถานที่เกิด	อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี
ประวัติการศึกษา	ศึกษาศาสตรบัณฑิต (การบริหารการศึกษา) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารการศึกษา) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครพนม เขต 1
ตำแหน่ง	รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

