

## ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลาง<sup>1</sup>

สุรศักดิ์ ธรรมทวีสิน<sup>2</sup>

วินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลาง มีความสำคัญเป็นอันมากต่อระบบราชการ และรัฐบาลในการบริหารงาน และปัจจุบันแม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แล้วก็ตาม แต่หากพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลาง กล่าวคือ

ประการแรก ปัญหาการแต่งตั้งผู้มีอำนาจสืบสวน สอบสวนทางวินัย ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการสืบสวนทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาราชการส่วนกลาง ตามมาตรา 95 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ไม่มีการกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการสืบสวนที่ชัดเจน ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ที่จะเลือกใช้วิธีการสืบสวนทางวินัยตามที่เห็นเหมาะสม ทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาราชการส่วนกลาง ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับความเป็นธรรม และยังมีปัญหาที่มาของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงตามประกาศของคณะกรรมการกลางหรือคณะกรรมการระดับจังหวัด (ก.กลาง หรือ ก.อบต.) ไม่ได้บัญญัติให้ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนตามที่เห็นสมควร ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้าง เปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจอย่างกว้างขวาง อันอาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกกล่าวหา

ประการที่สอง ปัญหาอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสืบสวน สอบสวนทางวินัย ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานส่วนบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการกลาง และประกาศคณะกรรมการระดับจังหวัดก็ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีสถานะ

---

<sup>1</sup> บทความฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลาง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาและกรรมการสอบดังนี้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุนทร เถลิมนันต์, รองศาสตราจารย์ ดร. สุมาลี วงษ์วิฑิต, อาจารย์นันทรัตน์ เตชะมา

<sup>2</sup> นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติจังหวัดเชียงใหม่

เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา หรือมีสถานะเหมือนพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนมีปัญหาและอุปสรรคเนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ อันนำไปสู่ความไม่สมบูรณ์ของสำนวนการสอบสวน ซึ่งอาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับความเป็นธรรมได้

นอกจากนี้ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสืบสวน สอบสวนทางวินัยยังมีปัญหาการดำเนินการทางวินัยซ้ำซ้อนกับ ป.ป.ช. ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก้าวล่วงหน้าที่อื่น ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายซ้ำซ้อนกับการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ในอันที่จะต้องถูกดำเนินคดีวินัยถึงสองคราวในการกระทำความผิดเดียว

ประการที่สาม ปัญหาสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาระหว่างถูกสอบสวนทางวินัย ตามพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 103 ซึ่งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งพักราชการ หรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาระหว่างการดำเนินการสอบสวนวินัย ถ้าเห็นว่าจะเป็นการอุปสรรคต่อการสอบสวน หรือเกิดความเสียหายแก่ทาง อันกระทบถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา และอาจให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสื่อมเสียชื่อเสียงจากการถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนและถูกสั่งให้พักราชการ หรือออกจากราชการ

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลาง ด้วยความไม่ชัดเจนและเหมาะสม และซ้ำซ้อนในทางปฏิบัติของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ เห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาการแต่งตั้งผู้มีอำนาจสืบสวนทางวินัย ตามมาตรา 95 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่มีการกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการสืบสวนที่ชัดเจน เห็นสมควรแก้ไข โดยกำหนดในมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ให้ชัดเจนว่า ผู้บังคับบัญชาจะต้องมอบหมายให้ผู้ที่มีความสามารถในการสืบสวน โดยตั้งเป็นแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสืบสวน โดยให้คณะกรรมการแต่งตั้งมาจากสายอาชีพที่มีความรู้ด้านกฎหมาย และให้ผู้ที่ถูกกระทำสิทธิได้มีโอกาสได้ชี้แจงประกอบกับหลักการและเหตุผลและข้อกฎหมาย และสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนข้อเท็จจริงโดยจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในการสืบสวนข้อเท็จจริงอันเป็นหลักการพื้นฐานของการสืบสวนทางวินัย

ในส่วนของปัญหาที่มาของคณะกรรมการสอบสวนวินัย การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศของ

คณะกรรมการกลางหรือคณะกรรมการระดับจังหวัด (ก.กลาง หรือ ก.อบต.) สมควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 98 โดยกำหนดถึงคุณสมบัติของคณะกรรมการการสอบสวนไว้อย่างชัดเจน ว่าต้องมีคุณสมบัติอย่างไร ซึ่งการแต่งตั้งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการสอบสวนทางวินัยเป็นคณะกรรมการสอบสวนวินัย

และส่วนปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสืบสวน ตามบทบัญญัติมาตรา 95 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน เห็นสมควรบัญญัติแก้ไขเปลี่ยนแปลง มาตรา 95

วรรคห้า โดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยโดยให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริง โดยให้ผู้บังคับบัญชาเป็นประธานคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงของหน่วยงานหรือสังกัดนั้น ๆ เพื่อมิให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจหน้าที่แต่เพียงผู้เดียวในอันที่จะสืบสวนข้อเท็จจริง เพื่อให้สามารถตรวจสอบอำนาจหน้าที่นั้นได้อย่างชัดเจน ถูกต้องและเป็นธรรม

และกำหนดให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนทางวินัยมีสถานะเป็น

เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนทางวินัยในเรื่องนั้น ๆ เพื่อคุ้มครองทั้งผู้ถูกกล่าวหา และผู้มีอำนาจหน้าที่สืบสวน ในฐานะความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหามิให้ถูกระทบสิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

## 2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนเห็นสมควรแก้ไขบทบัญญัติ

ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานส่วนบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนคดีวินัยมีสถานะเหมือนพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่นเดียวกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการครูส่วนกลางมีพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และปัญหาการดำเนินการทางวินัยซ้ำซ้อนกับ ป.ป.ช. ป.ป.ท. กับหน่วยงานต้นสังกัด ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 เห็นสมควรบัญญัติแก้ไขกฎหมายมาตรา 92 ดังกล่าว โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ปปช. มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น

## 2.3 ปัญหาสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาระหว่างถูกสอบสวนทางวินัย

ตามพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 103 ที่ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาได้ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งมาตรา 103 โดยกำหนดให้การดำเนินการทางวินัยไม่ต้องรอผลคดีอาญา และผลของคดีอาญาจะเป็นประการใดไม่ผูกมัดผู้ดำเนินการทางวินัยที่จะเห็นแตกต่างได้ หากได้กระทำไปโดยสุจริตและเป็นไปตามกฎหมาย

## เอกสารอ้างอิง

กมลชัย รัตนสกววงศ์. **หลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของกลุ่มประเทศ Common**

**Law.** กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2539.

จรัญ โฆษณานันท์. **นิติปรัชญา.** พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539).

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จักรีราชการพิมพ์, 2540.

ชัยอนันต์ สุขทรณิ. **Good Governance** กับการปฏิรูปการศึกษา-การปฏิบัติการเมือง ม.ป.พ, 2541.

ธีรยุทธ บุญมี. **รัฐธรรมนูญแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กฎหมายประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร : สาราร, 2541.

ธีระวุฒิ เจริญราษฎร์. **คู่มือปฏิบัติการการเจ้าหน้าที่ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ.** นครพนม : ห้างหุ้นส่วนจำกัดไทยสากลเซ็นเตอร์กรุ๊ป, 2536.

นฤมล ทับจุมพล. **แนวคิดและวาทะกรรมว่าด้วยรัฐธรรมนูญแห่งชาติ. ในการจัดการปกครอง (Good Governance).** กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

พนัส หันนาคินทร์. **การบริหารบุคลากรในโรงเรียน.** กรุงเทพมหานคร : พิมพ์, 2526.

พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต). **วินัยเรื่องใหญ่กว่าที่คิด.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสหธรรมิก จำกัด, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย.** กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2542.

ปรีดี เกษมทรัพย์. **นิติปรัชญา.** พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

ประวิณ ณ นคร. **คู่มือการรักษาวินัยสำหรับผู้บังคับบัญชา.** พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2533.

ประเวศ วะสี. **ยุทธศาสตร์ชาติ.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมธนาคารออมสิน, 2542.

เมตต์ เมตต์การุณจิต. **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน (สามัญ).** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2525.

รัชนา สานติยานนท์. **รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

สถาบันพระปกเกล้า. **ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า โรงพิมพ์ครุสภาลาดพร้าว, 2544.

สมพงษ์ เกษมสิน. **การบริหารงานบุคคลแผนใหม่.** กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตาม  
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. กรุงเทพมหานคร :  
ม.ป.ท., 2544.

อมรา พงศาพิชญ์. ธรรมนูญกับประชาสังคมและองค์กรประชาสังคม. กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริม  
คุณภาพสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2544.

#### กฎหมาย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
พ.ศ. 2542.