

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครู¹

อรรณพ พรหมชัย²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครู ตามพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวินัยและกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับวินัยของข้าราชการครู ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูจะต้องดำเนินการที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้สำหรับให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูในการปฏิบัติ โดยผู้มีอำนาจพิจารณาจะต้องมีความเป็นกลางในการใช้ดุลพินิจ มีดำเนินการภายใต้หลักธรรมาภิบาล ก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษข้าราชการครูผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยว่าเป็นผู้กระทำผิดวินัยกรณีใด และตามมาตราใด เพื่อให้เกิดความถูกต้องและเหมาะสมกับพฤติการณ์การทำความผิดทางวินัย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวินัยและกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย ยังไม่ชัดเจน และไม่ครอบคลุม ด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนทางวินัยเป็นกระบวนการที่สำคัญ ปัญหาที่เกี่ยวกับการในแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน หากมีกรณีที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว ต่อมาภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสามารถทำได้หรือไม่อย่างไร ซึ่งตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ.2550 ในหมวด 1 การแต่งตั้งคณะกรรมการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครูโดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และรองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สอบสวน ข้อ 6 ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่ามีความผิดอันสมควรหรือจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยน เพิ่ม หรือ ลดจำนวนผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนให้ดำเนินการได้

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาวิธีพิจารณาความผิด และการกำหนดโทษทางวินัย ในการพิจารณา วินิจฉัยว่า ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในกรณีใด มาตราใด และการพิจารณาลงโทษใน สถานใด เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาโดยเฉพาะตามที่กฎหมาย กำหนดไว้ การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ พึงกระทำเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดย กระจ่างชัดพอที่จะพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้ ทั้งนี้หากเป็นความผิดวินัย ซึ่งมีโทษความผิดที่ ปรากฏชัดแจ้ง จะต้องได้ข้อเท็จจริงจากการสืบสวนหรือ สอบสวน แต่หากเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง อาจได้ข้อเท็จจริงจาก คำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุด หรือจากการสืบสวน การรายงาน หรือการรวบรวม ข้อมูล ซึ่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มิได้ให้ ความหมายของคำว่า “เสียหายอย่างร้ายแรง” ไว้ว่ามีความหมายอย่างไรเพียงใด ซึ่งกฎหมายบัญญัติถ้อยคำ ในลักษณะพรรณนาข้อเท็จจริง ไม่เฉพาะเจาะจง โดยใช้ดุลพินิจและความรู้สึกของผู้บังคับบัญชาเป็นเครื่อง ตัดสิน เพื่อพิจารณาว่าความเสียหายเพียงใด อย่างไร จึงเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง ซึ่งขัดกับ หลักนิติธรรมเพราะกฎหมายที่ดีต้องชัดเจนนำไปสู่ความเป็นธรรม โดยข้าราชการครูผู้ถูกดำเนินการทาง วินัย ควรจะต้องรู้อย่างชัดเจนว่าสิ่งที่ตนได้กระทำหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดนั้นเป็นความผิดตาม บทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาระยะเวลาในการสอบสวนและการลงโทษทางวินัย ซึ่งระยะเวลาใน กระบวนการสอบสวนและการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย มีการพิจารณา วางแนวทางการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง การแจ้งข้อกล่าวหาและการสรุป พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การพิจารณาลงมติการรายงานการสอบสวน เสนอผู้แต่งตั้ง หากกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดนั้น คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการ ได้ภายในกำหนดจะดำเนินการอย่างไร ตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 หมวด 4 วิธีการสอบสวน ข้อ 20 ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็น ไม่เกิน 30 วัน กรณีสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง และครั้งละ ไม่เกิน 60 วันกรณีสอบสวนทางวินัยอย่าง ร้ายแรง หากไม่แล้วเสร็จภายใน 240 วัน ให้ประธานกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวน ไม่แล้วเสร็จต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อรายงานให้ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) หรือ ก.ค.ศ.แล้วแต่กรณี เพื่อมีมติเร่งรัดการสอบสวนภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งมีได้มีข้อกำหนดที่ระบุ ไว้ว่าหลังจากที่มีมติเร่งรัดการสอบสวนแล้วนั้น คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ

ภายในกวัน และตามที่ กฎ ก.ศ.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 หมวด 8 ข้อ 47 ได้ระบุเกี่ยวกับการนับระยะเวลาเริ่มต้นไว้ คือ “การนับระยะเวลาตาม กฎ ก.ศ.ศ. นี้ เป็นการนับระยะเวลายังขาดความชัดเจน อาจทำให้ในกระบวนการไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมายที่แท้จริง การเริ่มนับระยะเวลาตามที่กฎ ก.ศ.ศ. กำหนดไว้ว่า เวลาเริ่มต้นให้นับวันถัดจากวันแรกแห่งเวลานั้นเป็นวันเริ่มนับระยะเวลา มิได้มีการระบุให้ชัดเจนว่าเวลานั้น คือเวลาใด เช่น นับจากวันที่แต่งตั้งคณะกรรมการ หรือวันที่ผู้ถูกกล่าวได้ รับทราบข้อกล่าวหา จึงอาจจะทำให้เกิดความบกพร่องในกระบวนการ ขั้นตอนในการสอบสวน ซึ่งถือเป็นสิ่งที่สำคัญ

ประเด็นปัญหาที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย เมื่อผู้มีอำนาจในการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยกรณีวินัยไม่ร้ายแรง และวินัยอย่างร้ายแรงมีการเปลี่ยนแปลงไปโดยผลทางกฎหมาย และในการดำเนินการทางวินัย ผู้บังคับบัญชายังขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการและแนวทางของการดำเนินการทางวินัยเท่าที่ควร รวมทั้งอันอาจส่งผลให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่สอดคล้องกฎหมาย เป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษไม่สอดคล้องกฎหมายไปด้วยและอาจถูกเพิกถอนในที่สุด ในมาตรา 100 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 กรณีกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษข้าราชการครูผู้กระทำความผิด หากข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหา มาตรา 98 วรรคสอง กรณีเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้เสนอผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 เป็นผู้แต่งตั้งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยนับตั้งแต่วันที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 มีผลใช้บังคับ คือ ตั้งแต่วันที่ 3 เมษายน 2560 เป็นต้นไป อำนาจหน้าที่แต่เดิมที่ผู้อำนวยการโรงเรียนและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการครู ผู้ได้บังคับบัญชาข่มหมดสิ้นไปโดยผลทางกฎหมาย และหากเห็นว่าข้าราชการครูผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็จะต้องส่งเรื่องไปให้ศึกษาธิการจังหวัด (ศชจ.) พิจารณาดำเนินการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการครูผู้นั้น แต่หากเป็นกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูที่กระทำความผิด เป็นผู้แต่งตั้งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แล้วส่งสำนวนให้ศึกษาธิการจังหวัด เพื่อยายานคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ประเด็นปัญหาที่ห้า ปัญหาผลในทางวินัยเมื่อถูกดำเนินการทางวินัยและถูกดำเนินคดีอาญา เมื่อข้าราชการครูถูกดำเนินการทางวินัยและในขณะเดียวกันก็ถูกดำเนินคดีอาญา สามารถดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการครูอย่างไร ต้องรอฟังผลทางคดีอาญาหรือไม่ สามารถนำพยานหลักฐานในสำนวนคดีอาญา

มาใช้รับฟังในสำนวนวินัยได้หรือไม่อย่างไรนั้น มาตรา 94 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาแล้วว่าเป็นการปรากฏชัดแจ้งตามคำพิพากษา ผู้บังคับบัญชาจึงสามารถสั่งลงโทษทางวินัยได้ แต่ยังคงต้องรอผลจากคำพิพากษาคดีถึงที่สุดก่อน ใน กฎ ก.ศ.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนและพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 36 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดหรือต้องรับผิดในคดีที่เกี่ยวกับเรื่องที่ ให้ถือเอาคำพิพากษานั้นเป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยไม่ต้องสอบสวนพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา แต่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามที่ปรากฏในคำพิพากษาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ทั้งนี้ให้นำข้อ 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการในทางวินัยไว้ก่อน ได้จนกว่าจะทราบผลทางคดีอาญา

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครู ผู้ศึกษาพบข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้ศึกษาพบข้อเสนอแนะ คือ ควรจะมีการกำหนดหรือขยายความเกี่ยวกับเหตุสมควรหรือจำเป็นให้ชัดเจน ว่ามีกรณีเช่นใดบ้างที่ถือเป็นเหตุสมควรหรือจำเป็นในการที่จะเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบสวนได้ เนื่องจากการพิจารณาโดยใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการในการพิจารณาเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ เมื่อกฎหมายบัญญัติไม่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาการตีความ ของกฎหมายว่าเหตุสมควรหรือจำเป็น ได้แก่เหตุใดบ้าง รวมถึงควรมีการกำหนดว่าในการเปลี่ยนแปลงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนั้นสามารถทำได้เป็นจำนวนกี่ครั้ง เป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาที่แน่ชัดสำหรับคณะกรรมการที่จะต้องวางแผนและเร่งรัดในการดำเนินการ และเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาเพราะระหว่างที่ถูกดำเนินการทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา นั้นยังไม่ถือได้ว่าเป็นผู้กระทำผิด

2. ปัญหาวิธีพิจารณาความผิด และการกำหนดโทษทางวินัย ผู้ศึกษาพบข้อเสนอแนะ คือ ควรจะมีการกำหนดนิยามความหมาย ของคำสำคัญ ไว้ในมาตรา 4 ว่า “เสียหายอย่างร้ายแรง” ว่ามีความหมายอย่างไร เพียงใดจึงจะเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง เพื่อมิให้มีปัญหาในการตีความว่า ความเสียหายแบบใดจึงจะเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง เช่น ความเสียหายต่อหน่วยงาน ตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความเสียหายต่อเกียรติยศชื่อเสียงของตำแหน่งหน้าที่ราชการ องค์กร หรือราชการโดยรวม การบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชัดเจน เป็นการเปิดกว้าง ให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งการ โดยใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ อาศัยความรู้สึก

ของตนเป็นเครื่องชี้วัดความร้ายแรงของความเสียหายย่อมจะทำให้การลงโทษทางวินัยไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งที่เป็นการกระทำอย่างเดียวกัน ซึ่งอาจนำไปใช้ปกป้องผู้กระทำความผิดหรืออาจเป็นการกลั่นแกล้งผู้กระทำความผิดให้ได้รับโทษเกินสมควร

3. ปัญหาระยะเวลาในการสอบสวนและการลงโทษทางวินัย ผู้ศึกษาพบข้อเสนอแนะ คือ ควรจะแก้ไขเกี่ยวกับการขอขยายระยะเวลาดำเนินการทางวินัย ตามที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนและพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 20 โดยมีการกำหนดระยะเวลาสำหรับมติเร่งรัดการสอบสวนว่าควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในกี่วัน เพราะในกระบวนการดำเนินการทางวินัยเป็นการกระทบกับสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการครู ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยหากระยะเวลาในการสอบสวนและการลงโทษทางวินัยใช้เวลานานเกินไปจากที่กำหนด และกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 หมวด 8 ข้อ 47 กำหนดไว้ว่า เวลาเริ่มต้นให้นับวันถัดจากวันแรกแห่งเวลานั้นเป็นวันเริ่มนับระยะเวลา แต่มิได้มีการระบุให้ชัดเจนว่าเวลานั้นคือเวลาใด เมื่อไม่มีความชัดเจนในการระบุเวลาได้แล้ว อาจจะทำให้เกิดความบกพร่องในกระบวนการ ขั้นตอนในการสอบสวนได้จึงควรกำหนดเวลาเริ่มต้นให้ชัดเจน

4. ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ศึกษาพบข้อเสนอแนะ คือ ควรจะแก้ไขให้อำนาจผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ที่สามารถดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษได้ทั้งกรณีวินัยอย่างร้ายแรง และวินัยไม่ร้ายแรง แล้วให้ศึกษาธิการจังหวัดมีมติเห็นชอบกับการออกคำสั่งลงโทษ หากมีความเห็นแย้งกับการสั่งลงโทษประการใดให้ทำความเข้าใจแล้วให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ทำหน้าที่ตรวจสอบพิจารณาผลการดำเนินการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครู

5. ปัญหาผลในทางวินัยเมื่อถูกดำเนินการทางวินัยและถูกดำเนินคดีอาญา ผู้ศึกษาพบข้อเสนอแนะ คือ ควรจะแก้ไข ในกรณีที่ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยและขณะนั้นมีการรอการลงโทษโดยรอผลคำพิพากษาคดีอาญา ไม่ควรให้นำคำพิพากษาในคดีอาญามาเป็นพยานหลักฐานประกอบการดำเนินการทางวินัย คือควรให้มีการพิจารณาความผิดทางวินัยไปได้เลย (หากมีพยานหลักฐานเพียงพอเพราะการดำเนินการทางวินัยกับคดีอาญาแยกจากกัน) เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครู มีความมุ่งหมายสำคัญเพื่อควบคุมความประพฤติของข้าราชการครู ให้อยู่ในกรอบระเบียบวินัยของทางราชการ เพื่อให้ข้าราชการครูปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล บรรลุเป้าหมายและภารกิจขององค์กร

เอกสารอ้างอิง

ประวิณ ฒ นคร. วินัย : หลักและวิธีการรักษาวินัย. กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ

สำนักงาน ก.พ., 2558.

สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ. ข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และ

การร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2562.

สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. วินัย: หลักและวิธีการรักษาวินัย. กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ

สำนักงาน ก.พ., กรกฎาคม, 2558.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547.

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