

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคล
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547¹

ปิยะรัฐ ศรีวะสุทธิ์²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในเรื่องการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ พบว่ามีประเด็นปัญหาในการดำเนินการดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง การให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานและแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานคือผู้อำนวยการดำเนินการดังกล่าวทำให้ขาดการมีส่วนร่วมทั้งอาจทำให้การดำเนินการดังกล่าวขัดหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ต้องการให้ประชาชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งการใช้ดุลพินิจของผู้ผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าว สร้างปัญหาประการหนึ่งคือการแต่งตั้งคณะกรรมการจากข้าราชการครูและบุคลากรในสังกัด ทำให้การพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดังกล่าวขัดต่อหลักความไม่มีส่วนได้ส่วนเสียเนื่องคณะกรรมการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือนดังกล่าวจำเป็นต้องประเมินและให้คะแนนกับตนเองและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในสถานศึกษาเดียวกันด้วย

ประเด็นปัญหาที่สองการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การดำเนินการดังกล่าวขาดการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมกำกับจากชุมชนและสังคมภายนอก ทำให้การบริหารงานบุคคลในเรื่องดังกล่าวขาดการกำกับดูแลที่ใกล้ชิดต่อการดำเนินการทางวินัย ทั้งการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นเสมือนแค่การตักเตือนพฤติกรรมกระทำของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแต่ขั้นตอนการดำเนินการดังกล่าวมีความยุ่งยากและมีขั้นตอนที่หลากหลายทำให้กระบวนการมีความล่าช้าส่งผลกระทบต่อจัดการศึกษา ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเกิดความเสียหายมากเกินไปที่จะเยียวยากรณีที่มีได้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงทั้งการดำเนินการดังกล่าวที่เป็นการดำเนินการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กิจบดี ก้องเบญจกุล และประธานคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และ รองศาสตราจารย์ พันแสงดาว เป็นกรรมการสอบ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาลัษรณำแห่ง

วินัยไม่ร้ายแรงเมื่อมีความเห็นแย้งในการตัดสินใจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา ก็จะต้องนำกระบวนการดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาขององค์คณะบริหารงานบุคคลสูงสุดซึ่งก็คือคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นเหตุให้การดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวเกิดความล่าช้า ทำให้เมื่อผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นองค์คณะสูงสุดในการบริหารงานบุคคลจะต้องพิจารณาถึงสองครั้ง ทำให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นการพิจารณาซ้ำ

ประเด็นปัญหาที่การออกจากราชการกรณีต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล การสั่งให้ออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเนื่องจากต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล หรือต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นอย่างมากเนื่องจากการให้ดุลพินิจกับผู้มีส่วนอำนาจในการสั่งให้ออกจากราชการ ดังกล่าวอาจขาดความรอบคอบ ทั้งนี้เมื่อผู้มีส่วนอำนาจให้ออกจากราชการเนื่องจากต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลหรือต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดถึงแม้การกระทำผิดดังกล่าวจะกระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษซึ่งเป็นความผิดที่มีได้มีระดับความประพฤतिที่รุนแรงในการกระทำผิด ทั้งการให้ออกจากราชการดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจให้ออกจากเหตุที่ต้องรับโทษแต่ไม่ได้ดูพฤติการณ์หรือการกระทำที่เป็นเหตุให้ออกจากราชการดังกล่าว และการให้ออกจากราชการกรณีดังกล่าวผู้มีส่วนอำนาจสั่งให้ออกจากราชการสามารถสั่งให้ออกจากราชการได้แม้จะถูกพิพากษาให้ถูกจำคุกจากศาลชั้นต้น เป็นที่เห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาของศาลยังไม่ถึงที่สุดและศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาอาจกลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นได้การดังกล่าวเมื่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถูกสั่งให้ออกจากราชการแล้วจึงเป็นที่เห็นได้ว่าเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการกรณีมิได้กระทำความผิดเกิดขึ้น สมควรเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องขึ้นอยู่กับความประสงค์ของทางราชการที่ต้องการจะรับผู้สมควรที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการจากการต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลหรือต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดนั้นหรือไม่ ซึ่งข้าราชการผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการนั้นก็ต้องมีคุณสมบัติทั่วไปซึ่งบัญญัติห้ามผู้เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ การมิได้มีองค์คณะตรวจสอบก่อนสั่งให้ออกจากราชการ การมิได้มีกฎหมายบัญญัติให้ยกเว้นให้สามารถมีคุณสมบัติทั่วไปที่สามารถสมัครเข้ารับราชการได้ทำให้เป็นการคัดรอนสิทธิในการทำงานเกินควรกรณี

ปัญหาการออกจากราชการกรณีไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร การรับราชการทหารนั้นเป็นหน้าที่ของชายไทยทุกคนแต่ด้วยเหตุบางประการกฎหมายก็ได้ยกเว้นและไม่เลือกให้มาตรวจเลือกเข้ารับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร การให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการเพื่อเข้ารับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารนั้นสร้างความไม่เป็นธรรมเป็นอันมากเนื่องจากการรับราชการทหารนั้นมีหลากหลายกรณีซึ่งบางกรณีอาจเกิดจากความประสงค์ของทางราชการในการเรียกให้เข้ารับราชการทหารมิได้เกิดจากการจงใจ

หรือเจตนาเพื่อหลีกเลี่ยงในการเข้ารับการตรวจเลือก ทั้งการให้ออกจากราชการเมื่อเป็นกรณีที่มีได้ตั้งใจ หรือเจตนามิได้เข้าทำการตรวจเรียก เรียกพลเพื่อตรวจสอบ เพื่อฝึกวิชาทหาร เพื่อทดลองความพรักพร้อม และในการระดมพลในการรับราชการทหารผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้เลยโดยมิต้องทำการ สอบสวนหรือพิจารณาวินิจฉัยถึงมูลเหตุในการที่จะผู้นั้นต้องไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการ รับราชการทหารดังกล่าว

จากการค้นคว้าหลักการ แนวคิดในการบริหารงานบุคคลในเรื่องการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ พบว่ามีข้อเสนอแนะต่อกรณีปัญหาทาง กฎหมายในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่งในเรื่องการให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานและแต่งตั้ง คณะกรรมการขึ้นพิจารณาผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานควรมอบอำนาจการประเมินผลการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้น พื้นฐานซึ่งองค์คณะดังกล่าวมาจากภาคส่วนประชาชนและผู้ปกครองทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุล อำนาจผู้บังคับบัญชาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและทำให้ผู้บังคับบัญชาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นถูก ถ่วงดุลและตรวจสอบการดำเนินการบริหารจัดการภายในโรงเรียนและเป็นไปตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติในเรื่องการกระจายอำนาจและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ประเด็นปัญหาที่สองเรื่องการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเห็นควร ให้คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการก่อนการสั่งการใดๆในการดำเนินวินัยไม่ร้ายแรง แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาโดยให้คณะกรรมการสถานศึกษาได้ให้ ความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาก่อนการดำเนินการใดๆและเห็นควรให้การดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง สิ้นสุดในการพิจารณาสั่งของหัวหน้าส่วนราชการเท่านั้น

ประเด็นปัญหาที่สามเรื่องการให้ออกจากราชการกรณีต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลเห็น ควรให้การใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาให้ออกจากราชการจากการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้ถูก พิพากษาให้ถูกจำคุกนั้นและให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีอำนาจพิจารณา ยกเว้นคุณสมบัติเกี่ยวกับการถูกพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกได้มีคุณสมบัติทั่วไปในการสมัครเข้ารับ ราชการ

ประเด็นปัญหาที่สี่เรื่องการออกจากราชการกรณีไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับ ราชการทหารเห็นควรบัญญัติให้ผู้จงใจหรือเจตนากระทำผิดหน้าที่ในการรับราชการทหารให้ออกจาก ราชการแต่ถ้าเป็นกรณีที่มีได้กระทำผิดหน้าที่ในการไปรับราชการทหารซึ่งอาจถูกเรียกระดมพลซึ่งเป็น ความประสงค์ของทางราชการเห็นควรให้ผู้นั้นยังมีสิทธิประโยชน์ที่ได้รับอยู่เดิมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงศึกษาธิการ.คู่มือการดำเนินการทางวินัยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.กรุงเทพ.โรงพิมพ์ สกสศ,2555.

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. หลักนิติธรรม The Rule of Law. กรุงเทพ : สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม,2557.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น.กรุงเทพ:สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา,2550.