

**ปัญหาทางกฎหมายของผู้มีอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบ
แห่งชาติ ที่ 19/2560 เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา¹**

ภูชาวนิช ภูผา²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายของผู้มีอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาแล้วพบว่า

(1) ปัญหาเกี่ยวกับศึกษาธิการจังหวัดไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 ข้อ 13 ได้ให้อำนาจแก่ศึกษาธิการจังหวัดในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 (3) และ (4) ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จึงสัมพันธ์กับอำนาจการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 98 วรรคสอง แต่ศึกษาธิการจังหวัดไม่ได้เป็นผู้บริหารราชการทางด้านการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทั้งศึกษาธิการจังหวัดไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ในการเสริมสร้างและพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใต้บังคับบัญชาอันเป็นบทบาทในด้านการป้องกันมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย จึงเป็นปัญหาที่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้นไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชา ไม่ได้มีส่วนในการร่วมปฏิบัติงาน อันจะสามารถสังเกตจตุพจน์ของ ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ของข้าราชการผู้ถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือถูกลงโทษ การพิจารณาและวินิจฉัยสำนวนการสอบสวนเพื่อมีความเห็นอันเป็นการพิจารณาทางปกครองนำไปสู่คำสั่งลงโทษทางวินัย อันเป็นคำสั่งทางปกครอง ย่อมมีหลักประกันความเป็นธรรมน้อยกว่าการพิจารณาทางปกครองและการวินิจฉัยสำนวนการสอบสวนจากผู้บังคับบัญชาที่ใกล้ชิดกับผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้น จึงเกิดปัญหาว่าผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา อันหมายถึงไม่ได้ร่วมปฏิบัติราชการด้วยกัน ส่วนผู้บังคับบัญชาปัจจุบันไม่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายของผู้มีอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประทีป ธนียผล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา และรองศาสตราจารย์อุพร วงศ์ทองสรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

(2) ปัญหาเกี่ยวกับศึกษาธิการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการอันเป็นหน่วยงานต่างส่วนราชการกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้แบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการไว้อย่างชัดเจน ในเรื่องที่ยกย่องนี้คือ สำนักงานปลัดกระทรวง และ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การปฏิบัติงาน อำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการทั้งสองนี้มีความแตกต่างกัน โดยอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการปรากฏในมาตรา 24 (1) - (5) เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวงและราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานใดสำนักงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ เป็นต้น ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการนี้ เช่น ควบคุมราชการประจำในสำนักงาน แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนปฏิบัติการ กำกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการในสำนักงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักงาน เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาอันเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว เนื้อหาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสอดคล้องกันกับเนื้อหาอันเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แต่การที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 กำหนดให้ศึกษาธิการจังหวัดสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงอันเป็นอำนาจต่อเนื่องมาจากอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงเป็นกรณีการใช้อำนาจข้ามส่วนราชการกัน เกิดปัญหาในแวดวงการศึกษา คือ นกต่างฟ้า ปลาต่างน้ำ ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างศึกษาธิการจังหวัดและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามที่ปรากฏเป็นข่าวสารทางสื่อสารมวลชน

(3) ปัญหาการไม่มีผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด เนื่องจากคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ในรูปแบบของคณะกรรมการตามกฎหมายปกครอง เป็นคณะกรรมการที่ใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลควบคู่กับศึกษาธิการจังหวัด แต่เดิมมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้มี อ.ก.ค.ส.เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการใน อ.ก.ค.ส.เขตพื้นที่การศึกษาแต่เมื่อคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 ได้ยุบเลิก อ.ก.ค.ส.เขตพื้นที่การศึกษาและกำหนดให้มีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ปรากฏว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตามข้อ 7 นี้ ไม่มีผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกรรมการ จึงเป็นปัญหาการขาดหลักการมีส่วนร่วมหลักการควบคุมการกระทำ

ของฝ่ายปกครอง และเมื่อเปรียบเทียบกับองค์ประกอบขององค์คณะบุคคล คณะอนุกรรมการ หรือ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) เป็นต้น องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการประเภทอื่น ๆ นั้น มีผู้แทนข้าราชการซึ่งเลือกกันเองเป็นกรรมการด้วย แต่เมื่อคำสั่งหัวหน้าคณะ รักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 ข้อ 7 (1) – (6) นั้น ไม่มีผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเลือกกันเองเป็นกรรมการในคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดด้วย จึงเป็นปัญหาว่าคำสั่งหัวหน้าคณะ รักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 ข้อ 7 ว่าด้วยองค์ประกอบของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด ตาม (1) – (6) นี้ขาดหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายของผู้มีอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนี้

1) การที่ศึกษาธิการจังหวัดไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ในการเสริมสร้างและส่งเสริมให้ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวินัย ทั้งยังไม่ได้ร่วมปฏิบัติราชการอย่างใกล้ชิดในฐานะ ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา แต่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ย่อมไม่เป็น หลักประกันความเป็นธรรมในด้านการใช้ดุลพินิจพิจารณาและวินิจฉัยในสำนวนการสอบสวนวินัยอย่าง ร้ายแรง

2) การที่ศึกษาธิการจังหวัดผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ย่อมเป็นการใช้อำนาจทางปกครองข้ามส่วนราชการซึ่งมีฐานะเป็นนิติ บุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

3) การที่องค์ประกอบของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดไม่มีผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาซึ่งเลือกกันเองเป็นกรรมการด้วย ย่อมเป็นการขาดหลักการมีส่วนร่วมในคณะกรรมการ บริหารงานบุคคลนี้ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับศึกษาธิการจังหวัดไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทาง การศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกลงโทษทางวินัยอย่าง ร้ายแรง มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) ให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทาง การศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จากเดิม “ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็น ผู้บริหารราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา” แก้ไขเพิ่มเติม เป็น “ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็น ผู้บริหารราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ

ครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา”

(2) ให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จากเดิม “ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา” แก้ไขเพิ่มเติม เป็น “ให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา”

2) ปัญหาเกี่ยวกับศึกษาธิการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการอันเป็นหน่วยงานต่างส่วนราชการกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) เสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการต้นสังกัดของศึกษาธิการจังหวัด ดังนี้ เดิม “ข้อ 11 ให้มีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาธิการ...” แก้ไขเป็น “ข้อ 11 ให้มีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ”

(2) เสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการต้นสังกัดของศึกษาธิการภาค ดังนี้ เดิม “ข้อ 5 ให้มีสำนักงานศึกษาธิการภาค จำนวนสิบแปดภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ”

แก้ไขเป็น “ข้อ 5 ให้มีสำนักงานศึกษาธิการภาค จำนวนสิบแปดภาค สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ”

3) ปัญหาการไม่มีผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด มีข้อเสนอแนะดังนี้ แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เพิ่มข้อความในข้อ 7 เป็น “(4/1) กรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา จำนวนหนึ่งคนซึ่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาเลือกตนเอง กรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครู จำนวนสองคนซึ่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครู เลือกตนเอง และกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษา จำนวนหนึ่งคนซึ่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาเลือกตนเอง”

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 13.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.

_____. กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการ

ทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

_____. กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.