

ปัญหากฎหมายการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา¹

อรรถาภรณ์ ปิ่นทอง²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัย ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้และมีความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และยังเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาและมีมติว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ อย่างไรก็ตามการดำเนินการทางวินัย การสั่งลงโทษ เป็นการใช้อำนาจปกครอง ดังนั้น การดำเนินการทางวินัย การสั่งลงโทษ จึงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ เพื่อประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยผู้มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครอง ต้องคำนึงถึงความเป็นกลางในการพิจารณาด้วย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งยังมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครอง และไม่เอื้อต่อการเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเต็มที่ และเพียงพอ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาอำนาจและหน้าที่ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คือ ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้นั้น ในกรณีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องร้องเรียน กล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำความผิดในเรื่อง ไม่ร้ายแรง หรือในเรื่องที่มีได้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการทางวินัย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รดทอง และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสุโขทัย คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเด็นปัญหาที่สองปัญหาความชอบด้วยกฎหมายในการพิจารณารายงานดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งการรายงานการดำเนินการทางวินัยเป็นขั้นตอนหนึ่งที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่ให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยได้ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยว่ามีความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เพียงใด โดยพิจารณาทั้งความเหมาะสมของระดับโทษกับการกระทำ การลงโทษเป็นไปตามมาตรฐานที่ ก.ค.ศ. กำหนดหรือไม่ และยังพิจารณาถึงขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยว่ามีความถูกต้องหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม สำหรับการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง หากหัวหน้าส่วนราชการมีความเห็นแย้งกับมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้เสนอ ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพิจารณา ซึ่งการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ ก.ค.ศ. นี้ เป็นเพียงการพิจารณาในส่วนที่หัวหน้าส่วนราชการมีความเห็นแย้งกับมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้รับเรื่องร้องเรียน กล่าวหาและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เมื่อได้รับรายงานการดำเนินการนั้นแล้วเห็นว่าไม่เป็นธรรมอาจเรียกสำนวนการสอบสวน เพื่อดำเนินการใหม่หรือนำผลมาเป็นผลการได้สวนหรือสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

ประเด็นปัญหาที่สามปัญหาการใช้อำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องมาจากการพิจารณาทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับโทษทางวินัย กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นควรลงโทษเป็นไล่ออกจากราชการ แต่อย่างไรก็ตาม การสั่งลงโทษทางวินัยในกรณีดังกล่าวย่อมต้องมีการพิจารณาพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวน มีการใช้ดุลพินิจเพื่อให้การพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครองเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีอย่างกฎหมาย ดังนั้น แม้จะเป็นการกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เมื่อได้รับการรายงานการดำเนินการทางวินัย หรือมีการอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. ก.ค.ศ. ย่อมมีอำนาจในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย หรือพิจารณาอุทธรณ์ ถึงความถูกต้องเหมาะสมของระดับโทษกับการกระทำที่เป็นความผิดของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ประเด็นปัญหาที่สี่ปัญหาการกันเป็นพยาน ซึ่งการกันเป็นพยานนี้เป็นการกันข้าราชการที่อยู่ในฐานะที่อาจจะถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำผิดวินัยกับข้าราชการอื่น โดยข้าราชการผู้นั้นได้ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำต่อบุคคลหรือคณะบุคคลเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยที่ได้กระทำมา จนทำให้มีการสอบสวนพิจารณาทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิด โดยหลักการกันเป็นพยานนี้ไม่มีปรากฏ

ในกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แตกต่างกับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนที่มีการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้

ประเด็นปัญหาที่ห้าปัญหาข้อจำกัดในการเพิ่มโทษหรือลดโทษของผู้มีอำนาจในการพิจารณา รายงานการดำเนินการทางวินัยหรือพิจารณาอุทธรณ์ ในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ออกจากราชการที่มีใ้การออกจากราชการเพราะเหตุตาย จะต้องสั่งลงโทษ ภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ ทำให้เมื่อ ก.ค.ศ. พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยหรือพิจารณาอุทธรณ์แล้วปรากฏว่าล่วงพ้นระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ ไม่ว่าในการพิจารณานั้น ก.ค.ศ. จะเห็นสมควรให้มีการเพิ่มโทษหรือลดโทษ ก็ไม่สามารถมีมติให้มีการเพิ่มโทษหรือลดโทษได้ เนื่องจากพ้นระยะเวลาที่สามารถสั่งลงโทษได้ตามกฎหมาย

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาอำนาจและหน้าที่ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง

ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขถ้อยคำตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 65 โดยเห็นควรแก้ไขถ้อยคำจาก “มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ” เป็น “ส่งเรื่องให้หน่วยงานของรัฐ” เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องของอำนาจและหน้าที่ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง และสายบังคับบัญชา

2. ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง

2.1 การพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของ ก.ค.ศ. เดิม มาตรา 104 วรรคหนึ่ง

(1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า “การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานแล้วเห็นว่ากรณี การงดโทษ หรือการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้มีอำนาจสั่งงดโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มสถานโทษเปลี่ยนแปลงและแก้ไขข้อความในคำสั่งเดิม หรือดำเนินการอย่างใดเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาให้มีความจริงและความยุติธรรมได้ตามควรแก่กรณี และหากเห็นว่ากรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้หรือหากเห็นว่าเป็นกรณีที่มิได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ก็ให้แจ้งหรือรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป เมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้วให้เสนอหรือรายงาน อ.ก.ค.ศ.

เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการพิจารณา แต่ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการซึ่งได้รับรายงานมีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาต่อไป” ผู้ศึกษาเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมจาก “แต่ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการซึ่งได้รับรายงานมีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาต่อไป” เป็น “แต่ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการซึ่งได้รับรายงานมีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้เสนอ ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณาในประเด็นที่มีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ต่อไป”

2.2 การพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เดิม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 66 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับผลการดำเนินการตามรายงาน ตามมาตรา 65 หรือ มีกรณีเห็นว่าผู้ถูกร้องอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการดำเนินการนั้นจะไม่เที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจเรียกสำนวนการไต่สวนหรือสอบสวนเพื่อดำเนินการได้ โดยจะดำเนินการไต่สวนใหม่ทั้งหมด หรือนำผลการไต่สวนหรือสอบสวนของหน่วยงานของรัฐนั้นทั้งหมด หรือบางส่วนมาถือเป็นการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้” ผู้ศึกษาเห็นสมควรยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว

3. ปัญหาการใช้อำนาจในการสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนี้เป็นปัญหาที่เกิดจากการสั่งลงโทษทางวินัย กรณีกระทำผิดฐานทุจริต ซึ่งผู้มีอำนาจสั่งลงโทษวินัย หรือผู้มีอำนาจในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ สามารถที่จะใช้ดุลพินิจให้แตกต่างกันไป จากมติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 ได้ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการจัดทำแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริง

4. ปัญหาการกันเป็นพยาน ซึ่งไม่มีปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกันเป็นพยาน เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 98 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัตินี้ “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นประโยชน์ และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการ ผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษได้

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดอยู่ในฐานะที่อาจจะถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำผิดวินัยกับข้าราชการอื่น ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำต่อบุคคลหรือคณะบุคคลตามความในวรรคหนึ่งเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยที่ได้กระทำมา จนเป็นเหตุให้มีการสอบสวนพิจารณาทางวินัยแก่ผู้เป็น

ต้นเหตุแห่งการกระทำผิด ผู้บังคับบัญชาอาจใช้ดุลพินิจกันผู้นั้นไว้เป็นพยานหรือพิจารณาลดโทษทางวินัยตามควรแก่กรณีได้”

5. ปัญหาข้อจำกัดในการเพิ่มโทษหรือลดโทษของผู้มีอำนาจในการพิจารณารายงานสอบสวนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 102 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับกรณีที่มีการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยหรือการพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่ผู้มีอำนาจกระทำการดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่เหมาะสมกับความผิด โดยล่วงพ้นระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกลงโทษออกจากราชการ ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติในกรณีดังกล่าวเป็น มาตรา 102 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติดังนี้ “ในกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยหรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ มีความเห็นว่าระดับโทษนั้นไม่เหมาะสมกับความผิด ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งการให้เป็นไปตามนั้น ภายในระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่วันผู้นั้นออกจากราชการครบสามปี”

เอกสารอ้างอิง

- นิติกร ชัยวิเศษ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายวินัยข้าราชการ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือน
ตุลา, 2564.
- วงจันทร์ ชิวชาดาวิรุจน์. คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ สกสค., 2553.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพ: วิญญูชน, 2562.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. “หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ.
กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544.
- สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ.. วินัย หลักและวิธีการรักษาวินัย. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี : กลุ่มโรงพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ. 2558.
- ธวัชชัย วงศ์คำ. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครู
และบุคลากรทางการศึกษา.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557
- ประเวศ อรรถสุกผล. “ปัญหาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.” วิทยานิพนธ์, นิติศาสตร์มหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- สุรวัดน์ อยู่เป็นสุข. “ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.” การค้นคว้าอิสระนิติศาสตร์มหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2560.
- อรณิข สุขบาล. “ความสำเร็จบรรลุตามเป้าหมายของงาน ความเจริญของประเทศ ความมั่นคงของชาติ และ
ความผาสุกของประชาชน.” วิทยานิพนธ์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2563.