

บทความวิชาการ

ปัญหาความรับผิดทางวินัยและความรับผิดทางละเมิดของ
ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Problems of Disciplinary Liability and Tort Liability of
Educational Institution Administrators under Local
Administrative Organization

พีระพงศ์ ธารเดชสุวรรณ¹

Peerapong Tharadetsuwan²

โรงเรียนเทศบาลเมืองภูเก็ต ถนนบางกอก ตำบลตลาดเหนือ

อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต 83000.

Muang Phuket Municipal School Bangkok Rd. Talat nuea,

Muang Phuket, Phuket, 83000.

Corresponding author E-mail: thaibar009@gmail.com

วันที่รับบทความ : 30 ตุลาคม 2566 วันที่แก้ไขบทความ : 26 เมษายน 2567

วันที่ตอบรับ : 7 พฤษภาคม 2567 วันที่เผยแพร่ : 28 มิถุนายน 2567

¹ นายพีระพงศ์ ธารเดชสุวรรณ รองผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียนเทศบาลเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต

² Mr.Peerapong Tharadetsuwan Deputy Director, Muang Phuket Municipal School, Phuket

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางวินัยและความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือการใช้อดุลพินิจที่ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมาย ย่อมมีโอกาที่จะเกิดการกระทำความผิดทั้งวินัย ข้าราชการและกระทำความผิดทางละเมิดได้ และอาจต้องรับผิดชอบจากการกระทำโดยประมาท และหากเกิดเสียหายแก่ราชการร้ายแรงย่อมมีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงด้วยแม้การกระทำนั้นจะกระทำโดยขาดเจตนา หรือประมาทแต่ไม่ถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และไม่ถึงกับก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงก็ตาม แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแม้จะกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมิใช่เป็นการเฉพาะตัว ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำต้องรับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงเช่นเดียวกัน ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งจะต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัวก็ต่อเมื่อกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

ข้อเสนอแนะการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีความผิดวินัยและความรับผิดชอบทางละเมิดได้ หากแต่ผลแห่งความรับผิดของกฎหมายทั้งสองฉบับแตกต่างกัน ส่งผลให้ระดับการลงโทษไม่สอดคล้องกัน ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ควรวางหลักความรับผิดของผู้บริหารสถานศึกษาให้มีความเหมาะสม เป็นธรรม และเช่นเดียวกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

คำสำคัญ : สถานศึกษา, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความผิดวินัย

Abstract

The purpose of this academic essay is to examine how educational institution administrators under the administration of a local administrative organization carry out their disciplinary liability and tort liability.

According to the study, administrators of educational institutions operating under a local administrative organization could violate civil service discipline and tort liability if they performed their duties in a way that did not comply with legal regulations or used discretion that did not follow legal principles. Even if their acts were thoughtless, done without malice and did not amount to gross negligence or degradation of government services, they could still be held accountable for any offence committed by negligence and degradation of government services. According to the Teacher Civil Service and Educational Personnel Act, B.E. 2547 (2004), administrators of educational institutions, under the local administrative organization, who carry out such acts in the course of performing non-personal duties must face harsh disciplinary action. This is not the same as the legislation regarding government officials' tort liability, which states that government officials can only be held personally accountable in cases of gross negligence.

The author makes the argument that administrators of educational institutions under the local administrative organization may be held liable for torts and disciplinary actions when carrying out their duties. The two laws' respective liability outcomes, however, differ. Because of this, the severity of the penalty varies. Therefore, the legislation pertaining to teacher

and educational personnel disciplinary action should establish fair and adequate liability rules for administrators of educational institutions, in a manner similar to the government officials' tort liability laws.

Keywords: Educational Institutions, Local Government Organizations, Disciplinary Violations

1. ความนำ

การจัดการศึกษาเป็นจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐจะต้องจัดให้ประชาชน ซึ่งหลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 (4), มาตรา 54 วรรคหนึ่ง หน้าที่ของปวงชนชาวไทยและหน้าที่ของรัฐ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560) รวมทั้งบัญญัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วยด้วยมาตรา 250 วรรคหนึ่ง และวรรคห้า เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการของตนเอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560) และการสนองนโยบายต่างๆ ของสถานศึกษาย่อมต้องกระทำผ่านกระบวนการบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษา

การกระทำผิดวินัยและการกระทำความผิดฐานละเมิดของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกระทำผิดวินัยซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารงานด้านต่าง ๆ หรือตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งเห็นได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เช่น การไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีสอบราคาจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครอง

สูงสุดที่ อ.573/2556, (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.317/2563), ต่อเติมอาคารเรียนอันเป็นเท็จ การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 84 วรรคสาม และมาตรา 94 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.7/2565, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.181/2564), การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.113/2555), สั่งอนุมัติการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้ข้าราชการโดยข้าราชการไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเป็นการอนุมัติที่ผิดระเบียบ อันเป็นการจงใจกระทำความผิดต่อกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.37/2552) (ชนุดม จรูญภาค, 2566: 7 - 13) การไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน วิธีการหรือหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญในการบริหารสถานศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการขาดความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ปฏิบัติผิดมาตรฐานวิชาชีพ ผ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบซึ่งกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติ และโดยเฉพาะการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารการเงิน การคลัง การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบุคคลที่รับนโยบายจากผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปเพื่อแปลงไปสู่การปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์กรนั้น ๆ รวมถึงนโยบายระดับชาติที่สอดคล้องกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีอำนาจในการบังคับบัญชา มอบหมาย กำกับดูแลบุคลากร

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ทั้งที่เป็นอำนาจอนุมัติ อำนาจสั่งการ อำนาจดุลพินิจ ที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายในและภายนอกสถานศึกษา ในทางการกระทำความผิดทางวินัย และความรับผิดทางละเมิด โดยทั่วไปการกระทำความผิดของผู้บริหารศึกษาแม้

กระทำโดยขาดเจตนาหรือไม่ประมาทเลินเล่อ แต่หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการไม่ว่าจะมากหรือน้อยก็ตาม ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องรับผิดชอบในทางวินัยและหากการกระทำนั้นมีความรับผิดชอบทางละเมิดมาเกี่ยวข้องด้วยก็จะต้องรับผิดชอบทางละเมิดด้วยเช่นกัน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น เป็นกฎหมายที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม หลักกฎหมายทั้งสองฉบับมีบทบัญญัติและเจตนารมณ์ที่ต่างกัน ส่งผลให้เห็นถึงพฤติการณ์การกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาที่กระทำความผิดไม่ถึงขั้นความเสียหายร้ายแรงตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยเฉพาะการกระทำความผิดทางละเมิดและการกระทำความผิดทางวินัย ผู้เขียนสนใจศึกษาองค์ประกอบของความผิดทางวินัยของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์ประกอบความผิดทางวินัยและความรับผิดทางละเมิด หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในมุมมองการวิเคราะห์องค์ประกอบความผิดทางวินัยและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จากคำพิพากษาศาลปกครองอันเป็นกระบวนการศึกษาทางนิติศาสตร์

2. ความรับผิดทางวินัยของระบบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

หลักความรับผิดทางวินัยของระบบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศถือเป็นหลักสำคัญในการรักษามาตรฐานการปฏิบัติงาน กฎเกณฑ์ ระเบียบ แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ยึดถือ และพึงปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติและรวมถึงความเรียบร้อยขององค์กร ความรับผิดทางวินัยไม่เพียงแต่เป็นการลงโทษแต่รวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำที่ขาดความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่จึงต้องยึดถือปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กฎหมายบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางเพื่อรักษามาตรฐานของอาชีพในการปฏิบัติงาน

2.1 ความรับผิดชอบทางวินัยของระบบกฎหมายไทย

ความรับผิดชอบทางวินัยของระบบกฎหมายไทย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เน้นถึงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นหลักสำคัญในการรักษามาตรฐานการปฏิบัติงานและความเรียบร้อยของสถานศึกษา

2.1.1 ความรับผิดชอบทางวินัยของผู้บริหารสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้นิยามความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไว้ในมาตรา 4 ดังนี้ (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, 2547)

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงาน เกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียน การสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2544)

“พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมือง

พื้ชา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (กค.) พนักงานครูส่วนท้องถิ่น หมายถึง พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารหรือให้การศึกษาในสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาไม่สังกัดสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานครูส่วนท้องถิ่นโดยอนุโลม

จากนิยามความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบุคลากรทางการศึกษาเช่นเดียวกับผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียน การสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษาในสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติเกี่ยวกับวินัย หมวด 6 มาตรา 82 ถึงมาตรา 97 ซึ่งมาตรา 82 บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ” (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, 2547) จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้บัญญัติถึงการรักษาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง การต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติ และต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติโดยเคร่งครัด หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้าม ผู้นั้นกระทำความผิดวินัย และพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน มาตรา 96 บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัย...” และมาตรา 96 วรรคสอง บัญญัติโทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก และ (5) ไล่ออก โดยโทษตาม (1) ถึง (3) เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ส่วน (4) และ (5) เป็นความผิดวินัยร้ายแรงและในขณะเดียวกันโทษในข้อ (4) และ (5) นั้นมีผลต่างกันอีกด้วย กล่าวคือผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าเป็นผู้ลาออกจากราชการ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติข้อปฏิบัติ ข้อห้ามอันเป็นการกระทำว่าลักษณะใดเป็นความผิดวินัยร้ายแรง (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, 2547) ซึ่งสอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ข้อ 25 ได้กำหนดโทษทางวินัยของพนักงานเทศบาลไว้ 5 สถาน คือ 1. ภาคทัณฑ์, 2. ตัดเงินเดือน, 3. ลดขั้นเงินเดือน, 4. ปลดออก และ 5. ไล่ออก และกรณีที่พนักงานเทศบาลกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โทษที่จะลงมีเพียง 2 สถาน คือ โทษปลดออก และไล่ออกจากราชการ ซึ่งโทษปลดออกจากราชการ

เป็นโทษที่มีผลให้พนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดวินัยพ้นจากการเป็นข้าราชการ แต่พนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดยังคงมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จหรือเงินบำนาญจากทางราชการ โดยถือว่าข้าราชการผู้นั้นลาออกหรือออกจากราชการ (ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558, 2558)

การรักษาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง การต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติ และต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติโดยเคร่งครัด หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้าม ผู้นั้นกระทำความผิดวินัย (ชนุดม จรุงภูภาค, 2566: 1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้วางหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางวินัยไว้เพียงว่าการกระทำใดที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ ที่เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง โดยไม่ได้พิจารณาถึงการกระทำอันเป็นองค์ประกอบความผิด ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบภายนอกหรือการมีเจตนาพิเศษของการกระทำดังกล่าวว่าจงใจหรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่หรือหากกระทำโดยประมาทจะเป็นการกระทำประมาทในระดับใด แต่หากจะพิจารณาการกระทำและโทษทางวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดวินัยไว้ในหมวด 6 มาตรา 82 ถึง 97 โดยแยกลักษณะความผิดออกเป็น 2 ประเภท คือ ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งสามารถแยกเป็นกลุ่มความผิดวินัยได้ ดังตาราง 1

ตารางที่ 1 แสดงกลุ่มความผิดวินัยและลักษณะความผิด

กลุ่มความผิดวินัย	ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง	ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
(1) ความผิดเกี่ยวกับการไม่สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข	ไม่สนับสนุนและวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 83)	
(2) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ	- ไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม (มาตรา 84 วรรคหนึ่ง) หรืออาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ (มาตรา 84 วรรคสอง) - ไม่ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล (มาตรา 85 วรรคหนึ่ง) - ละทิ้งหน้าที่ราชการ การไม่อุทิศเวลา (มาตรา 87 วรรคหนึ่ง)	- จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง (มาตรา 85 วรรคสอง) - ละทิ้งหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง (มาตรา 87 วรรคสอง)
(3) ความผิดต่อผู้บังคับบัญชา	- การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 86 วรรคหนึ่ง)	- ขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง (มาตรา 86 วรรคสอง)

กลุ่มความผิดวินัย	ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง	ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
(4) วินัยต่อผู้เรียน	- การไม่อุทิศเวลาแก่ผู้เรียน (มาตรา 87 วรรคหนึ่ง)	- ข่มเหง กลั่นแกล้ง ดูหมิ่นเหยียดหยาม ข่มเหงผู้เรียน ล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียน (มาตรา 88 วรรคสอง)
(5) วินัยต่อประชาชน	- ไม่ให้การต้อนรับอำนวยความสะดวก ให้ความเป็นธรรม (มาตรา 88 วรรคแรก)	- กลั่นแกล้ง ดูหมิ่น เหยียดหยาม ประชาชน (มาตรา 88 วรรคสอง)
(6) วินัยต่อผู้ร่วมงาน	- ไม่รักษาความสามัคคี กลั่นแกล้ง กล่าวหา ร้องเรียนโดยปราศจากความจริง (มาตรา 89 วรรคแรก)	- ไม่รักษาความสามัคคี กลั่นแกล้ง กล่าวหา ร้องเรียนโดยปราศจากความจริงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง (มาตรา 89 วรรคสอง)
(7) วินัยต่อตนเอง	- กระทำการหาผลประโยชน์ (มาตรา 90 วรรคแรก) - เป็นกรรมการผู้จัดการ ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท (มาตรา 92) - ไม่วางตัวเป็นกลางทางการเมือง (มาตรา 93)	- กระทำการซื้อขายหรือให้ได้รับการดำรงตำแหน่ง (มาตรา 90 วรรคแรก) - คัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการผู้อื่นโดยมิชอบ (มาตรา 91 วรรคแรก) - ร่วมคัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการผู้อื่นโดยมิชอบ รับจัดทำผลงานไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ (มาตรา 91 วรรคสอง) - ไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ (มาตรา 94)

ที่มา. จาก ปฏิบัติราชการอย่างไร ไม่ให้ถูกดำเนินการทางวินัยและละเมิด ในโครงการเสริมสร้างหลักปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ครั้งที่ 3, (หน้า 2 – 55). โดยศาลปกครองพิษณุโลก, 2566, พิษณุโลก:ชนุดม จรุงฤภาค.

2.1.2 กรณีตัวอย่างจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

มาตรา 84 วรรคสาม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.860/2561 ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน บ. ได้ส่งแบบประมาณการซ่อมแซมอาคารเรียนรักเมืองไทย 14 โดยประมาณการวัสดุมากกว่าความเป็นจริง และอาศัยชื่อของห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. เข้าทำสัญญาเพื่อรับจ้างซ่อมแซมอาคารเรียนดังกล่าวเอง ทั้งยังดำเนินการซ่อมแซมโดยใช้วัสดุเพียงบางส่วน ซึ่งไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการที่ได้ประมาณการไว้ ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาเข้ารับจ้างซ่อมแซมอาคารเรียนดังกล่าวโดยประสงค์เงินค่าจ้างที่มากกว่าปริมาณงานที่แท้จริง อันมีลักษณะเป็นการอาศัยตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 84 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) มีมติเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากโทษปลดออกจากราชการ เป็นโทษไล่ออกจากราชการ และการที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถม ศึกษา น่าน เขต 2 มีคำสั่งลงโทษไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

มาตรา 88 วรรคหนึ่ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.933/2560 เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งครูชำนาญการ ได้มีการโต้เถียงกับผู้ผู้อำนวยการโรงเรียนสงขลาวิทยาคม โดยพูดจาก้าวร้าวและเสียงดังจริง ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวมีอาจถือได้ว่าเป็นแบบอย่างที่ดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูพึงกระทำและเป็นการแสดงออกให้เห็นถึงความไม่สุภาพเรียบร้อย อันเป็นพฤติกรรมที่ขัดกับวินัยของการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 88 วรรคหนึ่ง แห่ง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 16) มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

มาตรา 94 วรรคหนึ่ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 2003/2559 พนักงานครูเทศบาลโรงเรียนเทศบาลวัดนิโครธาราม ลงชื่อมาปฏิบัติงานในช่วงเช้า แต่ในช่วงระหว่างเวลา 14.00 นาฬิกา ถึงเวลา 16.30 นาฬิกา ของวันทำการได้ไปตรวจรักษาโรคที่โรงพยาบาล และไม่กลับเข้ามาทำงานอีก รวมทั้งสิ้น 25 ครั้ง โดยไม่ยื่นใบลาต่อผู้บังคับบัญชายอมถือเป็นการทอดทิ้งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบและแบบแผนของทางราชการเกี่ยวกับการลา อีกทั้งลงเวลากลับอันเป็นเท็จ ย่อมเป็นการไม่รักษาวินัยและเป็นแบบอย่างที่ไม่พึงปฏิบัติในฐานะครูผู้สั่งสอนศิษย์ อันเป็นการผิดจรรยาบรรณวิชาชีพครู ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่รักษาสื่อเสียงและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามข้อ 13 วรรคหนึ่งและข้อ 19 วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดพัทลุง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบสวนการลงโทษทางวินัยการให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2544 อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่เมื่อเหตุที่พนักงานครูเทศบาลดังกล่าวต้องออกจากโรงเรียนก่อนเวลา ก็เนื่องจากต้องเดินทางไปรับการรักษาโรคมะเร็งที่โรงพยาบาลอย่างต่อเนื่อง โดยในการเดินทางแต่ละครั้งต้องใช้เวลาพอสมควร กรณีจึงถือได้ว่ามีเหตุจำเป็น อีกทั้งไม่ปรากฏว่า การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการมากนัก การที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพัทลุงมีมติให้ลงโทษภาคทัณฑ์เป็นอัตราโทษที่เหมาะสมแล้ว

มาตรา 94 วรรคสาม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.165/2564 ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนและเป็นครูประจำชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นจำเลยในคดีอาญามี

ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 297 วรรคแรก ประกอบมาตรา 285 จำคุก 4 ปี และปรับ 24,000 บาท แต่มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้หนึ่งในสาม คงจำคุก 2 ปี 8 เดือน และปรับ 16,000 บาท และให้รอการลงโทษจำคุกไว้มีกำหนด 3 ปี และคุมประพฤติมีกำหนด 2 ปี กับให้ทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 94 วรรคสาม ฐานกระทำการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนซึ่งเป็นการกระทำความผิดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ศึกษาธิการจังหวัดชัยภูมิ) มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชัยภูมิ เขต 2 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553 ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการนั้นจึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย

จากตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เกี่ยวกับความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดทางวินัยของผู้บริหารสถานศึกษา สามารถแบ่งกลุ่มการกระทำความผิดได้เป็นลักษณะต่าง ๆ เช่น ความผิดที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน วิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การใช้อำนาจดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นต้น

2.2 ความรับผิดทางวินัยในระบบกฎหมายต่างประเทศ

ระบบกฎหมายความรับผิดทางวินัยในประเทศอย่างประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส แม้จะมีกรอบการดำเนินการทางวินัยที่ต่างกันอันเป็นลักษณะเฉพาะตัวในระบบกฎหมาย แต่กฎหมายความรับผิดทางวินัยทั้งสองระบบยังคงเจตนารมณ์ถึงมาตรฐานและความเรียบร้อยในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในองค์กร

2.2.1 ประเทศอังกฤษ

ความรับผิดชอบทางวินัยของประเทศอังกฤษได้นำแนวคิด หลักการ และปรัชญาของหลักกฎหมายปกครองมาใช้เป็นหลักในการปฏิบัติงาน และแนวคิดของกฎหมายธรรมชาติได้มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งมีแนวความคิดว่า ในสังคมมีกฎเกณฑ์ที่ถูกหรือผิดที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และสถานที่ โดยกฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องมีเหตุผล (สฺรพันธ์ อรรถนารถ, 2537: 121-122) ซึ่งประกอบด้วย

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นหลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิ และหลักการต้องให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ ซึ่งศาลอังกฤษอาศัยหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เป็นเครื่องมือในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองไม่เพียงในเรื่องดุลพินิจเท่านั้น แต่รวมทั้งวิธีพิจารณาด้วยโดยยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลักที่มีผลบังคับให้เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงเสมอและเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำภายในขอบเขตอำนาจของตน การกระทำของเจ้าหน้าที่ปกครองที่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเองวินิจฉัย และการไม่รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้กระทบสิทธิศาลจะถือว่าเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (สฺรพันธ์ อรรถนารถ, 2537: 121-122)

หลักการต้องใช้เหตุผล หลักกฎหมายธรรมชาติเหตุผลเป็นสิ่งจำเป็นในการพิจารณาและวินิจฉัยความผิดทางวินัย และเป็นสิ่งที่มีความสมบูรณ์อยู่ในตัวเองสิ่งใดที่มีเหตุผลย่อมเป็นสิ่งที่บุคคลทั่วไปยอมรับ ซึ่งเหตุผลที่จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 4 ประการ ดังนี้ (1) เหตุผลที่ให้ต้องแจ่มแจ้งไม่เคลือบคลุม (2) เหตุผลที่ให้ต้องใช้ภาษาที่ถูกต้อง (3) เหตุผลที่ให้ต้องไม่ขัดกับสามัญสำนึก และ (4) เหตุผลต้องสอดคล้องต้องกันหลักการวินิจฉัย (สฺรพันธ์ อรรถนารถ, 2537: 121-122) ต้องประกอบด้วยหลักกฎหมาย ความคิดเห็นและแนวความคิดที่ขัดแย้งด้วยโดย

คณะกรรมการสอบสวนจะต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัยอย่างกระจ่างแจ้งและรัดกุม การวินิจฉัยของคณะกรรมการสอบสวนจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายว่าควรเชื่อหรือไม่ด้วยเหตุผลอะไรและหลักกฎหมายที่คณะกรรมการสอบสวนยกขึ้นปรับในการวินิจฉัยคณะกรรมการสอบสวนเห็นสมควรเป็นประการใด และเพราะเหตุผลใด (สุรพันธ์ อธิวนารถ, 2537: 121-122)

2.2.1.1 การดำเนินการทางวินัย

ระบบกฎหมายอังกฤษมีระบบการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศอังกฤษ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commissioners ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยตรงจากประมุขของรัฐ โดยพระบรมราชโองการตามคำแนะนำของคณะองคมนตรี (by Order in Council) ปัจจุบันมีจำนวน 15 คน โดยมี The First Commissioner เป็นหัวหน้า ซึ่งเป็นตำแหน่งเทียบเท่ารองปลัดกระทรวง (Deputy Secretary) กรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioners) จึงเป็นอิสระจากรัฐมนตรีเพราะไม่ได้รับการแต่งตั้งดั่งเช่นข้าราชการธรรมดา แต่ในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่อื่นในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้นจะถือเป็นข้าราชการ (สุทธิญา วัฒนรุ่ง, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง”, 2567: ออนไลน์)

2.2.2 ประเทศฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งข้าราชการตามกฎหมาย ลงวันที่ 11 มกราคม 1984 คำว่า “ข้าราชการของรัฐ” ครอบคลุมถึง (1) ข้าราชการของราชการส่วนกลาง (2) ข้าราชการของราชการส่วนภูมิภาค (3) ข้าราชการในองค์การมหาชนของรัฐ

2.2.2.1 โทษทางวินัย

สำหรับของโทษทางวินัย ในกฎหมายฝรั่งเศสโทษทางวินัย (อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 2545: 76-77) แบ่งเป็น 4 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่

กลุ่ม 1) เป็นโทษที่เบาที่สุดผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษ โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งได้แก่ ตักเตือน ตำหนิ

กลุ่ม 2) ประกอบด้วย การคัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่ง หรือระดับ การเลื่อนชั้น การให้ออกชั่วคราว เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น

กลุ่ม 3) ประกอบด้วย การลดตำแหน่ง การให้ออกจากราชการชั่วคราว 3 เดือน ถึง 2 ปี และ

กลุ่ม 4) ประกอบด้วย การให้ออกจากราชการและการไล่ออกจากราชการ

2.2.2.2 การดำเนินการทางวินัย

ขั้นตอนและรูปแบบดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสถือได้ว่าเป็นต้นแบบสำคัญในการสร้างหลักประกันและความเป็นธรรมในสิทธิและเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กล่าวเช่นนี้เพราะขั้นตอนและรูปแบบการดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสหลายประการต่างมีกฎหมายที่รับรองให้กระบวนการพิจารณาสอบสวนทางวินัยมีหลักประกันที่มีความใกล้เคียงกับกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลโดยเฉพาะหลักการให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อปกป้องตนเองจากข้อกล่าวหาต่าง ๆ และหลักการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะทำการลงโทษทางวินัยใด ๆ ซึ่งหลักการที่สำคัญทั้งสองประการนี้ประเทศไทยได้มีการนำมาประยุกต์และกำหนดเป็น

บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก (เจตน์ สถาวรศีลพร, 2549: 71-81)

3. หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิด อย่างเช่น การกระทำเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา ซึ่งการจะพิจารณาการกระทำละเมิดทั้งในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ ต่างมีองค์ประกอบความรับผิดที่ต่างกันออกไป

3.1 ความรับผิดชอบทางละเมิดตามกฎหมายไทย

ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่บังคับใช้โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่จึงใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะ 5 ละเมิดมาตรา 420 – 448 ในการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนมาปรับใช้กับความรับผิดของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชนก่อให้เกิดปัญหาหลายประการจนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อแก้ปัญหาจากการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้กับฝ่ายปกครอง รวมถึงการพิจารณาการกระทำละเมิดในทางปกครองตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ความหมายละเมิดมีนัยกฎหมายได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน เช่น

ละเมิด คือ การที่บุคคลฝ่ายหนึ่งกระทำหรือ ละเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และด้วยการกระทำหรือ ละเว้นการกระทำนั้นเป็นเหตุให้บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายต่อ ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549: 315)

ละเมิด คือ พันธะหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่อื่นเป็นการก่อให้เกิดหนี้ทางกฎหมาย (obligation legal) โดยมีความเสียหายอันเกิดจากการกระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อซึ่งเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 (สุมาลี วงษ์วิจิต, 2548: 13)

3.1.1 องค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1) ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มีองค์ประกอบ คือ มีการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยผิดกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ชื่อเสียงและสิทธิอื่น ๆ และมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งสามารถเทียบเคียงกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิด ดังนี้

ก) มีการกระทำที่เป็นความผิดกฎหมาย

การกระทำที่ผิดกฎหมาย หมายถึง การกระทำที่เป็นการเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึก และรวมทั้งการดเว้นกระทำการในเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำ ซึ่งเป็นผลให้กระทบต่อสิทธิของเอกชนที่กฎหมายคุ้มครอง และผลแห่งการละเมิดหรือการกระทบสิทธินั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้ถูกระทำ ตามปกติเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในสองลักษณะ กล่าวคือ มีหน้าที่กระทำการเพื่อให้เกิดผล กับมีหน้าที่กระทำการเพื่อป้องกันผล (สุขุม ศุภนิธย์, 2543: 15)

ข) การกระทำเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

การกระทำโดยจงใจ หมายถึง การกระทำโดยประสงค์ต่อผลคือความเสียหาย ถ้าไม่ประสงค์ต่อผลคือความเสียหายเช่นนั้นแล้ว แม้จะเล็งเห็นผลก็ไม่ใช่ว่าใจกระทำอาจเป็นเพียงประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอีกส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตามถ้าการเล็งเห็นผลนั้น ไม่ใช่ประเภท “อาจจะเกิด” หรือ “น่าจะเกิด” แต่เป็นประเภทที่เห็นชัดว่า

“จะต้องเกิด” หรือ “ควรจะเกิด” ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลเช่นกัน (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2541: 375)

การกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา คือ กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และผู้กระทำอาจใช้ ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง รอบคอบตามสมควรแก่กรณีที่วิญญูชนพึงจะใช้ในเหตุการณ์เช่นนั้น (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2541: 375)

พฤติการณ์ประกอบการกระทำ หมายถึง เหตุภายนอกตัวผู้กระทำซึ่งเป็นส่วนประกอบที่ทำให้การใช้ความระมัดระวังนั้นมีความแตกต่างกันไปได้ เช่น ลักษณะและปริมาณงานของเจ้าหน้าที่ สภาพสถานที่ทำงานของเจ้าหน้าที่ การจัดระบบการบริหารงานภายในหน่วยงาน จำนวนประชาชนที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ เป็นต้น (สุษม ศุภนิธย์, 2543: 15)

ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนาแต่เป็นการกระทำ ซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 10/2552)

ค) มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลอื่น

ความเสียหายเป็นองค์ประกอบสำคัญของความรับผิดทางละเมิด เพราะเหตุว่าแม้จะมีการกระทำผิดกฎหมาย แต่ถ้าไม่มีบุคคลใดได้รับความเสียหายหรือความเสียหายยังไม่เกิดแล้ว ไม่อาจเกิดเป็นความผิดฐานละเมิดขึ้นได้ ซึ่งความเสียหายที่ทำให้เกิดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น ต้องมีลักษณะดังนี้ 1) ความเสียหายนั้นต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอน ซึ่งเป็นได้ทั้งความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือความเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน หรือเป็นความเสียหายที่ได้เกิดขึ้นแล้วในเวลาปัจจุบันหรือความเสียหายในอนาคตที่จะต้องเกิดขึ้นแน่นอน 2) ต้องเป็นความเสียหายตามกฎหมาย

กล่าวคือ เป็นความเสียหายที่กฎหมายยินยอมรับรองเข้าเป็นความเสียหายโดยนิตินัย มิใช่เป็นแค่ความเสียหายโดยพฤตินัย เช่น ผู้เสียหายยินยอมให้กระทำแม้จะเกิดความเสียหายก็ไม่ใช่ความเสียหายตามกฎหมาย อันจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ และ 3) ต้องเป็นความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่น กล่าวคือ เสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งกฎหมายรับรองคุ้มครอง หากไม่มีกฎหมายรับรองก็เรียกค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ (ชนุดม จรูญภาค, 2566: 1)

3.1.2 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” และมาตรา 6 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ มิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้” จากข้อความในบทบัญญัติทั้งสองมาตรา จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีขอบเขตการบังคับใช้ ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่ความเสียหายมิได้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ (พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, 2539).

3.1.3 การพิจารณาการกระทำละเมิดในทางปกครอง

ลักษณะการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่าง

อื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, 2542) ต้องเป็นข้อพิพาทจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากสาเหตุ ดังนี้ การใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ทั้งนี้โดยผลของการกระทำละเมิดดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นการกระทำละเมิดในทางปกครอง จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหายขึ้น

3.2 หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ระบบกฎหมายต่างประเทศ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายต่างประเทศ ทั้งระบบ common law และระบบ civil law มีวิวัฒนาการมาจากแนวความรับผิดทางละเมิด (Torts) ทางกฎหมายแพ่งเป็นพื้นฐาน โดยแนวความคิดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการเจ้าหน้าที่ซึ่งการละเมิดนั้นเนื่องมาจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่และใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของหน่วยงานทางปกครองอันประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายต่างประเทศมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.1 กฎหมายประเทศอังกฤษ

ในระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐแยกออกจากต่างหากเป็นพิเศษจากกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของเอกชนทั่วไป เนื่องจากรากฐานความคิดซึ่งได้รับอิทธิพลจากนักกฎหมายอังกฤษชื่อไดซี่ (Dicey) ที่เห็นว่าไม่ควรยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอภิสิทธิ์เหนือบุคคลธรรมดา เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดก็ต้องรับผิดในการกระทำเหมือนบุคคลที่เป็นเอกชน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเท่าเทียมกันของบุคคลภายใต้กฎหมายอันสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ความรับผิดทางละเมิดของรัฐในระบบกฎหมายอังกฤษ จึงเป็นความรับผิดที่อาศัยหลักเกณฑ์ของ common law (Law of Torts) ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2545: 555 – 581)

1) องค์ประกอบความรับผิดทางละเมิด โดยศาลเป็นผู้พัฒนาเกณฑ์และเงื่อนไขความรับผิดประเภทต่างๆ โดยบุคคลจะต้องรับผิดในความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้กระทำครบองค์ประกอบของละเมิด หากโจทก์ต้องการที่จะฟ้องคดีให้จำเลยรับผิดในการกระทำละเมิดโจทก์จะต้องบรรยายฟ้องให้ครบองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิด และองค์ประกอบความรับผิดในลักษณะทั่วไปที่ไม่ยึดโยงอยู่กับสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมาด้วย ได้แก่ ความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการละเมิดหน้าที่ที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (breach of statutory duty) ความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการกระทำโดยประมาท (negligence)

2) ความผิดกฎหมาย ความรับผิดของฝ่ายปกครองอันเนื่องจากการกระทำโดยประมาท (negligence) เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจะถือว่าเป็น “ความผิดกฎหมาย” ก็ต่อเมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ใช้ความระมัดระวังต่อหน้าที่ ทั้งนี้ในการพิจารณาว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้ความระมัดระวังหรือไม่นั้นให้พิจารณาในทางภาวะวิสัย

3) ความผิด การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นและเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือเกินขอบอำนาจนั้น ในบางกรณีจะถือว่า

เป็นละเมิดอันทำให้ฝ่ายปกครองต้องเข้ามารับผิดชอบ หรือร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำการดังกล่าวก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการนั้นไปโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ

4) ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล โดยพิจารณาว่าผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อสามารถคาดหมายได้ว่าการกระทำของตนอาจจะก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งความสามารถในการคาดหมายผลเสียดังกล่าวนี้ให้พิจารณาจากสามัญชนที่มีเหตุผลโดยทั่วไปอย่างไรก็ตาม หากความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความประสังข์ใจของผู้กระทำ ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบถึงแม้ว่าพิจารณาจากสายตาของสามัญชนทั่วไปแล้วความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่อาจคาดหมายได้ก็ตาม

3.2.2 กฎหมายประเทศฝรั่งเศส

กฎหมายเกี่ยวกับละเมิดแยกต่างหากจากกฎหมายเอกชนโดยรัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐอาจรับผิดชอบได้ทั้งตามหลักในกฎหมายมหาชนและตามหลักในกฎหมายแพ่งขึ้นอยู่กับลักษณะกิจกรรมที่รัฐปฏิบัติ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่ดำรงอยู่คู่ขนานกันทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน และความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยังเป็นการรับผิดชอบที่ดำรงอยู่คู่ขนานกันทั้งความรับผิดชอบที่เป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะขึ้นอยู่กับว่าความผิดนั้นเป็น *faute personnelle* หรือ *faute de service* และหากเป็นกรณีทั้งรัฐและเจ้าหน้าที่มีส่วนผิดร่วมกัน ความรับผิดชอบนั้นจะกลายเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555: 178-180)

1) โครงสร้างความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในกฎหมายมหาชน ประกอบด้วย

1.1 ความผิด (faute) หากเกิดขึ้นในกรอบของการบริการสาธารณะย่อมถือว่าเป็นความรับผิดของรัฐโดยตรง ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายเพราะถ้าการละเมิดอยู่ในกรอบของการบริการสาธารณะแล้วย่อมถือว่ารัฐต้องเข้ามารับผิดเองไม่ใช่รับผิดแทน ทั้งนี้รัฐย่อมต้องรับผิดชอบสำหรับการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของเจ้าหน้าที่ของตนตลอดจนความบกพร่องผิดพลาดในการจัดองค์การและการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งการที่ถือว่ารัฐรับผิดโดยตรงย่อมเป็นประโยชน์สำหรับผู้เสียหายซึ่งไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้กระทำความผิดได้ละเมิดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติและหน้าที่ดังกล่าวมีขึ้นเพื่อคุ้มครองตนหรือไม่ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555: 78-180)

1.2 ความผิดกฎหมาย การที่รัฐจะเข้ามารับผิดสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องปรากฏว่าการกระทำของรัฐดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและในการพิจารณาความผิดกฎหมายของการกระทำของรัฐจะต้องคำนึงว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากบริการสาธารณะ (service public) นั้น ซึ่งบุคคลที่ได้รับความเสียหายย่อมฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้โดยไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำนั้นได้

1.3 ความเสียหาย จะต้องเป็นความเสียหายที่เห็นเป็นรูปธรรมและสามารถกำหนดลงไปได้ แม้กระนั้น ก็ไม่ได้หมายความว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเป็นความเสียหายในปัจจุบันเท่านั้น ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหากไม่ใช่เป็นแต่เพียงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นหรือไม่ก็ได้ แต่เป็นความเสียหายที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน รัฐย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้น

1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล จะคำนึงว่าถ้าไม่มีเงื่อนไขหรือสาเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นจะเกิดความเสียหายขึ้นหรือไม่ กล่าวคือในเบื้องต้นจะคำนึงถึง

เงื่อนไขหรือสาเหตุทุกประการแต่ในที่สุดแล้วเงื่อนไขที่ถือว่าเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดผล คือ เงื่อนไขหรือสาเหตุโดยตรงที่นำไปสู่ความเสียหายนั่นเอง

2) ขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองเป็นความผูกพันที่จะต้องแก้ไขเยียวยา ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกให้กลับคืนสู่สภาพเดิมซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างการทำงานของอำนาจเป็นความผิดและความเสียหาย

“หน่วยงานของรัฐ” หมายถึง นิติบุคคลมหาชนทั้งหลายในระบบการปกครอง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น รวมตลอดถึงองค์การมหาชน และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเรียกโดยรวมว่า “องค์การที่ใช้อำนาจมหาชน” และในเวลาต่อมาหลักความรับผิดชอบ แห่งของฝ่ายปกครองได้ถูกนำไปใช้กับนิติบุคคลเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะทาง ปกครองให้แก่รัฐและในการนี้ได้รับอำนาจมหาชนจากรัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ศาลปกครองยังให้หมายรวมไปถึงนิติบุคคลเอกชน ผู้รับเหมาก่อสร้าง วิศวกร และสถาปนิกที่ทำการก่อสร้างอาคารสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ อีกด้วย ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจาก หน่วยงานให้ปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552: 27)

4. การวิเคราะห์องค์ประกอบของความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ผู้เขียนได้วิเคราะห์องค์ประกอบของกฎหมายทั้งสองฉบับประกอบด้วยคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดและระบบกฎหมายประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส พบว่า กฎหมายทั้งสองฉบับมีเจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมายใกล้เคียงกัน กล่าวคือ กฎหมายทั้งสองฉบับ มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมความประพฤติของครูและบุคลากรทางการศึกษาและเจ้าหน้าที่

ของรัฐให้กระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติ และต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติโดยเคร่งครัด และเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่บนพื้นฐานของความระมัดระวัง รอบคอบ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการได้ และในกรณีที่ผู้บริหารสถานศึกษาละเว้นการปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติไว้และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ว่าจะร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตามผู้บริหารสถานศึกษาจำต้องรับผิดชอบ

ในการที่จะวินิจฉัยว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษานั้น ซึ่งหากไม่เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติไว้แน่นอนจะทำให้ผู้บริหารสถานศึกษานั้นมีความผิดวินัยหรือไม่ นอกจากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในระบบกฎหมายไทยแล้วยังต้องคำนึงถึงแนวคิดหลักการ ปรัชญาเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศมาพิจารณาด้วย ดังเช่นหลักความยุติธรรมของกฎหมายธรรมชาติในระบบกฎหมายอังกฤษ ซึ่งเป็นหลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือความไม่มีอคติของคณะกรรมการสอบวินัย เมื่อผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย หรือแม้แต่หลักการรับฟังข้อเท็จจริง และหลักการต้องให้เหตุผลของคณะกรรมการสอบวินัยจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 4 ประการ ได้แก่ เหตุผลที่ต้องเข้มงวดไม่เคลือบคลุม, เหตุผลที่ต้องใช้ภาษาที่ถูกต้อง, เหตุผลที่ต้องไม่ขัดกับสามัญสำนึก และเหตุผลต้องสอดคล้องต้องกัน หลักการวินิจฉัยโดยต้องอาศัยหลักการเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการลงโทษทางวินัยแก่ผู้บริหารสถานศึกษา และไม่เพียงแต่การใช้ดุลพินิจเท่านั้น แต่รวมทั้งวิธีพิจารณาคดีด้วยโดยยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ อันหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับโทษทางวินัยในระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศส ซึ่งแบ่งเป็น 4 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กลุ่มที่เป็นโทษที่เบาที่สุดผู้บังคับบัญชาสามารถส่งลงโทษ โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งได้แก่ ตักเตือน ตำหนิ, กลุ่มการกระทำความผิดที่ลงโทษโดย

การคัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือระดับ การเลื่อนชั้น การให้ออกชั่วคราว เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น, กลุ่มความผิดเกี่ยวกับการลดตำแหน่ง การให้ออกจากราชการชั่วคราว 3 เดือน ถึง 2 ปี และกลุ่มความผิดวินัยรุนแรงลงโทษโดยการให้ออกจากราชการและการไล่ออกจากราชการ ซึ่งหากพิจารณาระดับการลงโทษในกฎหมายประเทศฝรั่งเศสจะเห็นได้ว่าไม่แตกต่างกับโทษทางวินัยตามมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นอกจากนี้ในระบบกฎหมายต่างประเทศการที่จะลงโทษเจ้าหน้าที่ให้ต้องรับผิดชอบใดนั้น มีขั้นตอนและรูปแบบดำเนินการทางวินัยที่จะต้องสร้างหลักประกันและความเป็นธรรมในสิทธิและเสรีภาพให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยสามารถใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อปกป้องตนเองจากข้อกล่าวหาต่าง ๆ ดังนั้นหลักการในการพิจารณาว่าผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หรือไม่นั้นควรนำหลักกฎหมายทั้งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว หลักการ ทฤษฎี วิธีพิจารณารวมทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยควรต้องยึดหลักการดังกล่าวด้วยเช่นกัน

สำหรับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งสามารถแยกองค์ประกอบความผิดและผลแห่งการละเมิดที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในกรณีประมาทเลินเล่อธรรมดาและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีเจ้าหน้าที่กระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาในการปฏิบัติหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่ถูกไล่เบี้ยจากหน่วยงานต้นสังกัดให้จ่ายเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่จำเป็นต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว แต่หน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดแทนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกหรือเอกชนผู้เสียหายและผู้บังคับบัญชาไม่

จำเป็นต้องสอบสวนวินัย และสำหรับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่ถูกไล่เบี้ยให้จ่ายเงินชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 5 ประกอบกับมาตรา 8 และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบไล่เบี้ยให้จ่ายเงินชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 5 ประกอบกับมาตรา 8 ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากพิจารณากับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายอังกฤษและฝรั่งเศสซึ่งมีองค์ประกอบความรับผิดที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ บุคคลจะต้องรับผิดในความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดประกอบของความรับผิดทางละเมิด การกระทำนั้นต้องเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย มีลักษณะการกระทำที่เป็นความผิด และความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งหากความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากเจตนาหรือจงใจของผู้กระทำแล้ว ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบถึงแม้ว่าพิจารณาจากสายตาของสามัญชนทั่วไปแล้วความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่อาจคาดหมายได้ก็ตาม และหากจะถือว่าเป็นละเมิดที่ทำให้ฝ่ายปกครองต้องเข้ามารับผิด หรือร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ก็ต่อเมื่อกระทำการนั้นไปโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ดังนั้น การที่ผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบของกฎหมายที่บัญญัติหากการกระทำที่เกิดขึ้นทำให้เกิดความเสียหาย ผู้บริหารสถานศึกษาไม่จำเป็นต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว แต่หากปฏิบัติหน้าที่โดยเจตนา จงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้วก่อให้เกิดความเสียหายก็ย่อมต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว เฉกเช่นตามเจตนารมณ์ของความรับผิดตามกฎหมายไทยก็เช่นเดียวกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ผลแห่งความรับผิดแตกต่างกันมาก ทำให้บางกรณีมีการกำหนดโทษทางวินัยไม่เหมาะสมและเป็นโทษอย่างยิ่งสำหรับผู้บริหารสถานศึกษา แต่ในขณะเดียวกันตามหลักความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดใดๆ เลยหากความเสียหายเกิดจากปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดแทนเจ้าหน้าที่ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่และเกิดความเสียหายเป็นการเฉพาะตัวจึงจะได้รับโทษวินัยอย่างร้ายแรงเช่นกัน ดังนั้น การวางหลักความรับผิดระหว่างกฎหมายสองฉบับนี้ก่อให้เกิดปัญหา ความแตกต่างที่ไม่สอดคล้องกัน อันส่งผลต่อหลักความรับผิดของผู้บริหารสถานศึกษากับเจ้าหน้าที่ไม่เกิดความเสมอภาค กรณีที่ผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อ ธรรมดาและเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง ผู้บริหารสถานศึกษาจำต้องรับโทษฐานผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปต้องตั้งกรรมการสอบสวนวินัยในกรณีที่ผู้บริหารสถานศึกษากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บริหารจำต้องรับโทษฐานผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผลแห่งความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือ ไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ และผู้บังคับบัญชาต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย

การกระทำความผิดของผู้บริหารสถานศึกษาไม่ว่ากรณีความผิดใด ๆ ก็ตามที่ผู้บริหารสถานศึกษากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปจำต้องตั้งกรรมการสอบวินัยเป็นการเบื้องต้น สำหรับความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กฎหมายค่านึงเพียงผลแห่งเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงว่าการกระทำนั้นมีเจตนาหรือไม่ หรือจงใจหรือไม่ หรือกระทำโดยประมาท หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ย่อมมี

ความผิดวินัย และหากก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกจึงเข้าหลักกระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ต้องรับโทษทั้งทางวินัยและความรับผิดทางละเมิด

อย่างไรก็ตามกฎหมายทั้งสองฉบับก็ยังมีบางส่วนที่ยังมีเจตนารมณ์แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวเช่นเดียวกัน เมื่อได้ปฏิบัติตามหน้าที่ ขั้นตอน วิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่ต้องรับผิดเป็นส่วนตัว เมื่อได้กระทำภายในขอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้ด้วยความสุจริตและเพื่อประโยชน์ของบริการสาธารณะ แต่หากกระทำไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัว หรือความผิดที่เกิดจากเจตนาทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัยนั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารสถานศึกษาหรือข้าราชการครูย่อมอยู่ภายใต้บทบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งกฎหมายวินัยไม่ได้พิจารณาถึงพฤติการณ์ประกอบการกระทำว่าได้กระทำโดยจงใจหรือไม่จงใจ หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยกฎหมายวินัยไม่ได้คุ้มครองผู้บริหารสถานศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการกระทำตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หากแต่การกระทำตามหน้าที่นั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการหรือหน่วยงานต้นสังกัด จะกำหนดโทษทางวินัยของผู้บริหารสถานศึกษาว่าร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ราชการหรือหน่วยงานต้นสังกัดมากน้อยเพียงใด อันเป็นการลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ซึ่งต่างจากกฎหมายความรับผิดทางละเมิดที่มีเจตนารมณ์คุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติและหากการปฏิบัติหน้าที่นั้นเกิดการละเมิดต่อบุคคลภายนอก หากเพียงกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาตามกฎหมายก็ย่อมให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่โดยไม่ต้องรับผิดชอบในผล

ละเมิดแต่หากประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่จำต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ซึ่งมีความเหมาะสมและเป็นธรรมดังที่กล่าว

5. บทส่งท้าย

การบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งวางหลักไว้ว่าในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นต้นสังกัดต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ผู้บริหารสถานศึกษาได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นต้นสังกัดได้โดยตรง แต่จะฟ้องผู้บริหารสถานศึกษาไม่ได้ แต่หากพิจารณากฎหมายวินัยผู้บริหารสถานศึกษาต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวหากผลการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการซึ่งความเสียหายนั้นอาจเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่วางหลักความรับผิดทางละเมิดเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่เพียงระดับไม่ร้ายแรง กฎหมายยังคุ้มครองไม่เอาผิดกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไม่ถูกไล่เบี้ยจากหน่วยงานต้นสังกัดให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่การวางหลักความรับผิดทางวินัยที่ไม่ได้ให้ความคุ้มครองผู้บริหารสถานศึกษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในระดับความประมาทเลินเล่อ หากเกิดความเสียหายแก่ทางราชการก็จะมีคามผิดวินัยทันทีไม่ว่าจะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการร้ายแรงหรือไม่ก็ตาม จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่เป็นธรรมกับผู้บริหารสถานศึกษาเท่าที่ควร

6. ข้อเสนอแนะ

1. กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ควรวางหลักความรับผิดชอบของผู้บริหารสถานศึกษาโดยให้มีเจตนารมณ์ในการรับผิดชอบอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ในความผิดทางวินัยควรพิจารณาถึงหลักกฎหมายอันเป็นองค์ประกอบความผิด และพฤติการณ์ประกอบการกระทำสำหรับความผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ มิใช่เพียงคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐหรือความเสียหายแก่ราชการเพียงอย่างเดียว

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานต้นสังกัดควรพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยให้แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และนำหลักความรับผิดชอบละเมิดตามพระราชบัญญัติความละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้กับผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานต้นสังกัดควรจัดอบรมกฎหมายที่เกี่ยวข้องและจำเป็นสำหรับการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ได้เข้าใจในบทบาทและหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ และสามารถนำไปใช้ในการบริหารจัดการสถานศึกษาได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมต่อไป

References

- Chet Satawornsilphon. (2006, May - August). Civil Service Institutions and The Disciplinary System and Disciplinary Punishment: Experiences of The French Republic. *Administrative Court Academic Journal*, 6(2), 62-93.
- Chanudom Charoonphak. (2023). How to Carry Out Official Tasks without Disciplinary and Tort Violations. Initiative to Improve Performance Principle for Government Employees and The General Public's Understanding of Good Governance from Administrative Court Rulings. Fiscal year 2023, No. 3, (pp. 1-49). Phitsanulok: Phitsanulok Administrative Court.
- Announcement of the Central Committee of Municipal Employees on General Standards Regarding Discipline and Maintaining Discipline and Disciplinary Actions, B.E. 2558 (2015). (26 November 2015).
- Announcement of the Local Personnel Administration Standards Committee (2001). (2 July 2001). *Royal Gazette*, Volume 118, Special Section 62 Ngor, page 1.
- Teacher Civil Service and Educational Personnel Regulations Act, B.E. 2547 (2004). (23 December 2004). *Royal Gazette*, Volume 121, Section 79 Kor, pages 52-56.
- Official Tort Liability Act, B.E. 2539 (1996). (14 November 1996). *Royal Gazette*, Volume 113, Section 60 Kor, Page 29.

Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (2021) (10 October 1999). Royal Gazette, Volume 116, Section 94 Kor, Page 4.

Phuritchaya Wattanarung. (2024, 12 August). Principles of Legality of Administrative Actions. Retrieved on 16 March 2024, from <http://www.archanpoo.net>

Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). (6 April 2017). Royal Gazette, Volume 134, Section 40 Kor, Page 14.

Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). (6 April 2017). Royal Gazette, Volume 134, Section 40 Kor, Page 74.

Worachet Pakeerut. (2006). Introduction to Administrative Law: Basic Principles of Administrative Law and Administrative Acts, (3rd Edition), Bangkok: Winyuchon Publication House.

Worachet Pakeerut. (2012). Comparative Administrative Law: State Liability in the German, French and English Legal System (1st Edition). Bangkok: Thammasat University Press.

Worapoj Wisarutpit. (1998, June). Law on Tort Liability of Government Officials. Journal of Law Thammasat University, 28(2), 366-387.

Thammasat University Research and Consultancy Institute. (2009). Research Report on Analysis of Administrative Judgments of Foreign Administrative Courts. Bangkok: Thammasat University Research and Consultancy Institute.

- Sumalee Wongwittit. (2005). Law of Tort, Management of Affairs Without Mandate, Undue Enrichment (5th Edition). Bangkok: Ramkhamhaeng University Press.
- Suraphan Aranyarth. (1994). Unfair Disciplinary Action Against Civil Servants in The Pre-Decision Making Process. Master of Laws Thesis (Jurisprudence). Bangkok: Ramkhamhaeng University.
- Susama Suphanit. (2000). Explanation of the Civil and Commercial Code: Tort. Bangkok: Nitibannakan Publisher.
- Udom Rathamarit, Somchai Srisutthiyakorn, Banjerd Singkhaneti, Aeksak Kongtrakul, Chukiat Rattanachaichan, Khomsan Phokong and Pakorn Nilpaphan. (2002). Reform of the Disciplinary System, Appeals and Complaints against Government Officials. Volume 1. (Research Report). Bangkok: Thammasat University Research and Consultancy Institute.

