

บทความวิจัย

การศึกษาอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากร  
ทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) กรณี  
อำนาจในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา\*

The Authority of Teacher Civil Service and Educational Personnel  
Sub-Committee in Primary Educational Service Area (PESA): A  
Study of Disciplinary Proceedings on Teacher Civil Service and  
Educational Personnel.

นนทชัย โมรา<sup>1</sup>

Nontachai Mora<sup>2</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี  
เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University

No.272 Moo 9, KhunThale Subdistrict, Suratthani Muang District,

Surat Thani Province 84100

E-mail: nontachai.mor2@sru.ac.th

---

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง “การศึกษาอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) กรณีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, ปี พ.ศ. 2567

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์นนทชัย โมรา, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

<sup>2</sup> Assistant Professor Nontachai Mora, Lecturer at the Faculty of Law Suratthani Rajabhat University

กิตติพิชญ์ โสภา<sup>3</sup>

Kittipich Sopa<sup>4</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University

No.272 Moo 9, KhunThale Subdistrict, Suratthani Muang District,

Surat Thani Province 84100

\* Corresponding author E-mail: kittipich.Sop2@sru.ac.th

ขวัญทยา บุญเชิด<sup>5</sup>

Kwantaya Buncherd<sup>6</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University

No.272 Moo 9, KhunThale Subdistrict, Suratthani Muang District,

Surat Thani Province 84100

E-mail: kwantaya.bun2@sru.ac.th

---

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์กิตติพิชญ์ โสภา, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

<sup>4</sup> Assistant Professor Kittipich Sopa, Lecturer at the Faculty of Law Suratthani Rajabhat University

<sup>5</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ขวัญทยา บุญเชิด, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

<sup>6</sup> Assistant Professor Kwantaya Buncherd, Lecturer at the Faculty of Law Suratthani Rajabhat University

ฐานันท์ มณีนิล<sup>7</sup>Thanon Maneenin<sup>8</sup>

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

เลขที่ 133 ถนนเทศบาล 3 ตำบลสะเตง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา 95000

Faculty of Humanities and Social Sciences, Yala Rajabhat University.

No.133 Tessaban 3 Road, Sateng, Amphone Muang Yala, Yala, 95000

E-mail: Thanon.m@yru.ac.th

---

วันที่รับบทความ : 16 กุมภาพันธ์ 2568 วันที่แก้ไขบทความ : 27 กุมภาพันธ์ 2568

วันที่ตอบรับ : 27 มิถุนายน 2568 วันที่เผยแพร่ : 27 มิถุนายน 2568

---

<sup>7</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ฐานันท์ มณีนิล, อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

<sup>8</sup> Assistant Professor Thanon Maneenin, Lecturer at the Faculty of Humanities and Social Sciences Yala Rajabhat University

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ไม่เป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ส่งผลให้การใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่เป็นกลาง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย ขัดต่อหลักความเป็นกลางในการพิจารณาอุทธรณ์ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัย ต้องพิจารณาว่าเป็นวินัยร้ายแรงหรือไม่ ถ้าไม่ร้ายแรงก็ต้องพิจารณาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะหรือไม่ ถ้ามีวิทยฐานะก็ต้องเป็นผู้อำนวยการเขต แต่ถ้าไม่มีวิทยฐานะก็จะเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนนั้น ๆ ถ้าเป็นวินัยร้ายแรงจึงจะให้เป็นการดำเนินการของ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาในการพิจารณาลงโทษ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ (1) ควรกำหนดให้แยกองค์กรที่ใช้อำนาจกับองค์กรบริหารงานบุคคลออกจากกัน คณะกรรมการควรให้บุคคลที่มีความรู้ด้านกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ (2) ควรกำหนดให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แยกออกจากกระบวนการบริหารงานบุคคล และ (3) กำหนดให้เป็นการดำเนินการของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา ในการดำเนินการทางวินัยทั้งวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

**คำสำคัญ:** อนุกรรมการข้าราชการครู, บุคลากรทางการศึกษา, เขตพื้นที่การศึกษา, การดำเนินการทางวินัย, ความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

### ABSTRACT

This research article aims to study the concepts, theories, and legal provisions related to disciplinary actions, as well as the authority and duties of the Subcommittee on Teachers and Educational Personnel in the Educational Service Area (A.K.K.S. of the Educational Service Area) regarding disciplinary proceedings for teachers and educational personnel.

The findings reveal that the Teachers and Educational Personnel Act B.E. 2547 (2004) contains provisions that are inconsistent with the independence of oversight bodies responsible for checking the discretionary power of superiors at the area level. The Subcommittee on Teachers and Educational Personnel in the Educational Service Area is not independent from the authority of the administrative executive, resulting in a lack of impartiality in the exercise of discretion. There are also issues related to the authority of central agencies in overseeing disciplinary actions, which contradict the principle of neutrality in the appeals process. The determination of authority in disciplinary actions requires consideration of whether the offense is serious. If not serious, it must be further considered whether the teacher or educational personnel holds an academic standing. If so, the authority lies with the Director of the Educational Service Area Office; if not, it lies with the school principal. Only in cases of serious misconduct does the authority to impose disciplinary measures rest with the Subcommittee on Teachers and Educational Personnel in the Educational Service Area.

The researcher proposes the following recommendations: (1) The bodies exercising disciplinary power should be separated from personnel administration bodies. Committee members should include experts in public

law or administrative law. (2) The appeals process should be separated from the personnel administration process. (3) The Subcommittee on Teachers and Educational Personnel in the Educational Service Area should be authorized to handle all disciplinary matters, whether serious or minor, for teachers and educational personnel.

**Keywords:** Subcommittee on Teachers and Educational Personnel, Educational Service Area, Disciplinary Action, Independence, Neutrality

## 1. ความนำ

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่สำคัญในระบบการบริหารงานบุคคล เป็นการส่งเสริมการบริหารจัดการการศึกษาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่ออำนวยความสะดวก คุ้มครอง ช่วยรักษาเสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ ตลอดจนประโยชน์อื่นของผู้ถูกดำเนินการทางวินัยนั้น การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ในลักษณะการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นหลักการพื้นฐาน คือ การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวังตามที่กฎหมายให้อำนาจ และอยู่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 82 ได้บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยโดยเคร่งครัด อยู่เสมอ และตามมาตรา 96 ได้บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด

ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 6 ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัยจะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 ส่วนการจะลงโทษสถานใดนั้น เป็นไปตามลักษณะความรุนแรงของความผิดซึ่งแบ่งไว้เป็น 2 ระดับ คือ (1) ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และ (2) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 23 (4) ได้กำหนดให้คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่มีวิทยฐานะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาในการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนทางวินัยได้เอง สำหรับกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีวิทยฐานะให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ และในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยก็จะต้องดำเนินการลงโทษทางวินัยโดยทันที โดยไม่ได้รอให้คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) ได้พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จเสียก่อนตามอำนาจหน้าที่ การลงโทษทางวินัยย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

กรณีที่มีการกระทำผิดวินัยก็จะต้องดำเนินการลงโทษทางวินัยโดยทันที เห็นได้ว่ามิได้ใช้บทบัญญัติเรื่องวินัยเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดี แต่กลับนำไปใช้ในทางปกป้องผู้กระทำความผิดหรือในทางกลับกันได้นำไปเป็นเครื่องมือในการลงโทษผู้อื่น ซึ่งเป็นผลให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขาดหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรม อันส่งผลต่อเนื่องไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาทางปกครองในการดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

และเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการอำนวยความสะดวกให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ควรเป็นการดำเนินการโดยในรูปของคณะกรรมการที่เป็นกลางเพื่อการดำเนินการทางวินัยให้เกิดความแน่ชัดและเป็นธรรมกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอีกด้วย

## 2. ความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ได้ให้ความหมายของข้าราชการครูไว้ ดังนี้ (Teachers and Educational Personnel Act B.E. 2547, 2004 p.22-23) Section 4

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬากระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

“ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

“คณาจารย์” หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัย ในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับวินัย

ความหมายของคำว่า “วินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 82 ได้บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ โดยคำว่าวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความหมายดังต่อไปนี้

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายคำว่า “วินัย” หมายถึง ระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติ (Royal Institute, 2013)

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ) ได้ให้ความหมายโดยทั่วไปของคำว่า “วินัย” คือ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและข้อปฏิบัติ ที่กำหนดไว้สำหรับคนในวงการหนึ่ง ๆ หรืออาชีพหนึ่ง ๆ หรืออีกนัยหนึ่ง “วินัย” คือ การลงโทษการปราบปรามผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎระเบียบ หรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ ส่วนคำว่า “วินัยข้าราชการครู” หมายถึง แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการครูพึงควบคุมตนเองและควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติดีตามที่กำหนดไว้ละเว้นการประพฤติปฏิบัติสิ่งที่เป็นข้อห้ามสิ่งที่ไม่ชอบไม่ควร ซึ่งวินัยข้าราชการครูมีทั้งระเบียบ ข้อปฏิบัติของทางราชการ และสิ่งที่ครูจะต้องประพฤติตามความคาดหวังของสังคม ในฐานะที่อาชีพครูเป็นอาชีพพิเศษที่ทำหน้าที่ในการอบรมสั่งสอนศิษย์ จำเป็นต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์ และหากฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษทางวินัย (Office of the Teachers' Civil Service and Educational Personnel Commission (OTEP), 2011)

ดังนั้น วินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงหมายถึง ระเบียบแบบแผนและข้อบังคับที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

โทษทางวินัย (Jamnong Klaiphon, 1997) (Disciplinary action) แบ่งออกเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

### 1. ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

(1) ภาคทัณฑ์ เป็นโทษสำหรับกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน นอกจากนี้ ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรคงโทษจะคงโทษไว้ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือ ว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ ผู้ถูกลงโทษภาคทัณฑ์ไม่มีข้อห้ามไม่ให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี ดังนั้น หากผู้นั้นมีคุณสมบัติที่จะเลื่อนขึ้นเงินเดือน ก็อาจได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีได้

(2) ตัดเงินเดือน เป็นการลงโทษตัดเงินเดือนเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนและเป็นจำนวนเดือน เช่น ตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 2 เดือน เมื่อพ้นเวลา 2 เดือน แล้วก็จะได้รับเงินเดือนตามปกติผู้ถูกลงโทษตัดเงินเดือน จะไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีในปีนั้น

(3) ลดขึ้นเงินเดือน เป็นการลดขึ้นเงินเดือนของผู้นั้นลงเป็นจำนวนขึ้นของเงินเดือน เช่น ลดขึ้นเงินเดือน 1 ขั้น จาก 5,560 บาท เป็น 5,260 บาท ผู้ถูกลงโทษลดขึ้นเงินเดือนจะไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีในปีนั้น

### 2. ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(1) ปลดออก เป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนผู้นั้นลาออกจากราชการ

(2) ไล่ออกเป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ การลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการจะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา และคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เห็นว่า ผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณามีมติให้ลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหา หรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัย โดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าผลของการสืบสวนปรากฏว่าเป็นกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต่อไปได้

#### 4. คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา

นอกจากคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ยังได้กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา โดยย่อว่า อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา โดยในเขตพื้นที่ศึกษานั้น ๆ ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ มาตรา 21 ดังกล่าวนี (Teachers and Educational Personnel Act B.E. 2547, 2004, p.30-31)

อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย (1) ประธานอนุกรรมการซึ่งอนุกรรมการเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคนโดยเลือกจากอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (2) อนุกรรมการโดยตำแหน่งจำนวนสองคน ได้แก่ ผู้แทน ก.ค.ศ. และผู้แทนครูสภา ต้องเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย หรือด้านการเงิน การคลัง (3) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย

หรือด้านการเงินการคลังและด้านอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละคน และ (4) อนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนห้าคน ได้แก่ ผู้แทนข้าราชการครูผู้สอนสายประถมศึกษาและมัธยมศึกษาอย่างละหนึ่งคน ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาสายประถมศึกษาและมัธยมศึกษาอย่างละหนึ่งคน และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่นจำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการค้าเงินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

## 5. หลักการพื้นฐานสำหรับการกระทำทางปกครอง

1. หลักความเสมอภาค รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 30 รับรองสิทธิในความเสมอภาคของบุคคลในการดำเนินการทางปกครอง หลักความเสมอภาคเป็นหลักหนึ่งของสิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrechte) คือ การใช้กฎหมายให้มีผลบังคับมากที่สุดแก่ประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่ว่าในทางวิธีบัญญัติหรือในทางสารบัญญัติซึ่งเป็นรูปแบบองค์กรพื้นฐานที่สำคัญของความยุติธรรมและขณะเดียวกันก็หมายถึงข้อห้ามในการใช้อำนาจหน้าที่ตามอำเภอใจด้วย และฝ่ายปกครองต้องมีข้อผูกพันในการวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันให้เหมือนกัน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเคยใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และได้ออกนิติกรรมทางปกครองให้แก่ประชาชนคนใดไปแล้วย่อมผูกพันที่จะวินิจฉัยอย่างเดียวกันในลักษณะเดิมอีก การที่จะเปลี่ยนแปลงแนววินิจฉัยใหม่นั้นจะต้องมีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันออกไป และคำวินิจฉัยก่อน ๆ นั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ถ้ามีชอบด้วยกฎหมายฝ่ายปกครองจะอ้างหลักความเสมอภาคให้ผูกพัน คำวินิจฉัยครั้งก่อน ๆ ของตนหาได้ไม่การที่ฝ่ายปกครองผูกพันต่อดุลพินิจก่อนๆของตนนั้นมีใช้ฝ่ายปกครองไม่มีดุลพินิจ แต่ตนได้สร้างแนวการใช้ดุลพินิจของตนขึ้น และเนื่องจากหลักความเสมอภาคตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามแนวการใช้ดุลพินิจนั้น การที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามแนวการใช้ดุลพินิจนี้ถือว่าได้มีการใช้ดุลพินิจในกรณีเฉพาะรายแล้ว (Worajet Pakeerut, 2011 p.63-64)

2. หลักความพอสมควรแก่เหตุ การกระทำทางปกครองใดเป็นการกระทำที่ก้าวล่วงสิทธิหรือสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชน แม้การกระทำทางปกครองนั้นจะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุ หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่ห้ามมิให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับปัจเจกชนเกินสมควร แต่กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำการให้พอเหมาะพอประมาณกับสภาพของข้อเท็จจริง หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและถือว่าเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเหตุที่หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญ หลักความพอสมควรเหตุจึงเป็นหลักการที่ต้องใช้บังคับเสมอ ไม่ว่าจะมีความหมายลายลักษณ์อักษรรับรองไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตาม (Worajet Pakeerut, 2011, p.57-58)

3. หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง

โดยเหตุที่การกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียว กำหนดกฎเกณฑ์ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติ การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่ยอมรับได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ใต้อำนาจปกครอง ความชัดเจนแน่นอนตลอดจนความคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองถือเป็นสาระสำคัญที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 29 อย่างไรก็ตาม ระดับความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองนั้นอาจแตกต่างกันออกไปตามสภาพของการกระทำทางปกครอง แม้กระนั้นเราอาจกล่าวเป็นหลักการทั่วไปได้ว่ายิ่งการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมี

ลักษณะเป็นการลวงลำหรือสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชนมากเท่าใด องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดเนื้อหาของกฎหมายให้ชัดเจนแน่นอนยิ่งขึ้นเท่านั้น (Worajet Pakeerut, 2011, p.62)

#### 4. หลักสุจริตและหลักการใช้สิทธิโดยมิชอบ

ในระบบกฎหมายไทยหลักสุจริตปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 5) ส่วนหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบก็ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 421) เช่นเดียวกัน แม้หลักการทั้งสองประการดังกล่าวจะได้รับการบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษรในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่อันที่จริงแล้วหลักการทั้งสองประการข้างต้นเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ต้องนำมาใช้ในกฎหมายปกครองด้วย หากวิเคราะห์จากหลักนิติรัฐซึ่งเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญแล้วหลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบออกมาจากหลักนิติรัฐได้ ด้วยเหตุนี้ในการใช้อำนาจปกครองหรืออำนาจมหาชนในลักษณะอื่นใดขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมต้องใช้อำนาจโดยสุจริต การบิดเบือนการใช้อำนาจหรือการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการก่อกวนบุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหายจึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ หลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบนอกจากจะผูกพันองค์กรฝ่ายปกครองแล้ว ยังผูกพันราษฎรที่เข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์กับรัฐด้วย ราษฎรคนใดกระทำการโดยไม่สุจริตรัฐย่อมไม่คุ้มครองประโยชน์ที่ราษฎรนั้นได้จากการกระทำโดยไม่สุจริตนั้น (Worajet Pakeerut, 2011, p.64-65)

#### 5. หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

“ประโยชน์สาธารณะ” เป็นองค์ประกอบสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นหลักการที่อธิบายได้จากกรวยการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งปรากฏเป็นอุดมการณ์พื้นฐานของประเทศไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในระบอบประชาธิปไตย การกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย อย่่างไรก็

ตามมีข้อพึงระวังว่าการกระทำทางปกครองที่มุ่งประโยชน์สาธารณะนั้นอาจจะเป็นการกระทำที่ให้ประโยชน์แก่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งพร้อมกันไปด้วยก็ได้ (Worajet Pakeerut, 2011, p.65-67)

#### 6. หลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อบุคคลหรือประโยชน์สาธารณะ หากการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งปราศจากหลักความได้สัดส่วน ย่อมเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือการบิดเบือนการใช้อำนาจ ส่วนหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบมุ่งหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือมหาชนเป็นการน้อยที่สุด (Wuttichai Jittanu, 2006, p.44-45)

#### 6. การใช้อำนาจดุลพินิจ

ภายใต้หลักนิติรัฐ กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญอันเป็นทั้งที่มาของอำนาจและข้อจำกัดของการใช้อำนาจในการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแบ่งพิจารณาได้ 4 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะที่หนึ่ง การกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจหรือดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่มีสิทธิเลือกมาตรการดำเนินการหรือเนื้อหาของการกระทำ ลักษณะที่สอง การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตัดสินใจใช้อำนาจ โดยมีสิทธิเลือกมาตรการดำเนินการหรือเนื้อหาของการกระทำ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถเลือกใช้มาตรการหรือการดำเนินการใดที่กฎหมายกำหนดและต้องดำเนินการไปตามนั้น ลักษณะที่สาม การกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเลือกใช้อำนาจหรือไม่ก็ได้ โดยหากตัดสินใจแล้วจะไม่มีสิทธิเลือกมาตรการหรือเนื้อหาของการกระทำได้ แต่จะต้องดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และลักษณะที่สี่การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำการใดก็ได้ และหากตัดสินใจแล้วย่อมมีสิทธิเลือกมาตรการดำเนินการหรือเนื้อหาของการกระทำได้ ซึ่งกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ใน

ลักษณะนี้ โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิเลือกใช้อำนาจหรือไม่ก็ได้ และเมื่อเลือกที่จะใช้อำนาจแล้วสามารถเลือกที่จะใช้มาตรการหรือการดำเนินการใด ตามที่กฎหมายเปิดช่องการใช้อำนาจไว้ด้วย (Worapoj Wisarutphichit, 2002, p.133)

กฎหมายกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ดังกล่าวในมิติของที่มาของอำนาจนั้น อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองในการกระทำการต่าง ๆ ในทางทฤษฎีสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจผูกพัน (mandatory power) และอำนาจดุลพินิจ (discretionary power) (Worapoj Wisarutphichit, 1989, p.37-38)

ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง อำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้อำนาจตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน นอกจากนี้ นักวิชาการทางกฎหมายหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “อำนาจดุลพินิจ” ไว้สรุปความได้ว่า อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจ และเลือกปฏิบัติด้วยตนเองอย่างอิสระเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตนภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ซึ่งอาจมีการปฏิบัติและการตัดสินใจได้หลายอย่างและแต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน (Kamolchai Rattanasakawong, 1989, p.5) กล่าวได้ว่าการกำหนดให้อำนาจดุลพินิจนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีเสรีภาพในการพิจารณาดำเนินการตามสถานการณ์หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น (Rongphon Charoenphan, 1978, p.17)

## 7. ประเภทของอำนาจดุลพินิจ

การใช้กฎหมาย คือ การนำข้อเท็จจริงซึ่งมีลักษณะเป็นรูปธรรม (concrete) มาปรับกับกฎหมายซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป (norm) เพื่อให้ทราบถึงผลทางกฎหมายของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งโดยทั่วไปบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกองค์ประกอบออกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ องค์ประกอบส่วนเหตุซึ่งกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจ และองค์ประกอบส่วนผลซึ่งกำหนดผลทางกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมาย (Somyot Chueathai, 1987, p.50-51) ซึ่งโครงสร้างของบทบัญญัติทั้งสองส่วนนี้นำมาซึ่งการใช้

อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแบ่งได้เป็น อำนาจดุลพินิจในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริง อันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ และอำนาจดุลพินิจในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ดุลพินิจวินิจฉัย อำนาจดุลพินิจในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและกำหนดลักษณะกฎหมายให้แก่ข้อเท็จจริงดังกล่าวด้วยการตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของกฎหมาย แล้วจึงนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาปรับเข้ากับตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ การดำเนินการดังกล่าวเป็นขั้นตอนการตีความกฎหมายและการปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับข้อกฎหมาย (Worapoj Wisarutphichit, 1989, p.37-38) อำนาจดุลพินิจที่ปรากฏในส่วนขององค์ประกอบส่วนเหตุนี้อาจเรียกว่า “ดุลพินิจวินิจฉัย” ซึ่งในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถเลือกตัดสินใจตามความพอใจได้ แต่จะต้องตรวจสอบโดยวินิจฉัยว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่นั้นเพียงพอที่จะเชื่อว่ามีข้อเท็จจริงนั้นเกิดขึ้นหรือไม่ แม้ว่าในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงนี้อาจมีความเห็นที่แตกต่างกันเกิดขึ้นได้ แต่ในที่สุดแล้วจะต้องมีคำวินิจฉัยที่เด็ดขาดเป็นที่ยุติโดยปกติแล้ว ผู้ที่ทำหน้าที่นี้คือองค์กรตุลาการ (Somyot Chueathai, 1987, p.53) ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่มีดุลพินิจในขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ประกอบกันขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่อง (Ekkaboon Wongsawadikul, 1991, p.23)

2. ดุลพินิจตัดสินใจ ดุลพินิจที่จะเลือกตัดสินใจวินิจฉัยในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย เป็นส่วนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะตัดสินใจใช้อำนาจโดยพิจารณาว่ากฎหมายที่ให้อำนาจกำหนดผลของการใช้อำนาจไว้เช่นไร เมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นครบองค์ประกอบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถที่จะเลือกผลในทางกฎหมายหรือมาตรการในการดำเนินการตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ได้ ดุลพินิจที่ปรากฏในส่วนของผลทางกฎหมายนี้อาจเรียกว่า “ดุลพินิจตัดสินใจ” ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะตัดสินใจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดเปิดช่องไว้ให้ โดยจะต้องเป็นไปตาม

เจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ ดุลพินิจตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการและดุลพินิจเลือกวิธีในการดำเนินการ (Worajet Pakeerut, 2011, p.76)

ดังนั้น การใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทจะมีลักษณะที่แตกต่างกันตามแต่ละภารกิจ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น เหมาะสม และเป็นธรรมในแต่ละกรณี อันส่งผลให้เป็นการยากที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจได้อย่างตายตัว ประกอบกับการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ในขณะเดียวกันการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อาจกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน จึงต้องคำนึงหลักการพื้นฐานทั่วไปที่ต้องสอดคล้องกับหลักกฎหมายต่าง ๆ อันมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย เช่น หลักความเสมอภาค และหลักความได้สัดส่วน เป็นต้น

## 8. วิเคราะห์อำนาจในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้อง กับหลักการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองตามที่ได้ศึกษามา และไม่เอื้อต่อการเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา เนื่องจากองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวประกอบด้วยข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอยู่เป็นส่วนใหญ่และเกินกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดในคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าในคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสีย และไม่ได้มีความเป็นอิสระ ตาม

พระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 24 กำหนดให้ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บริหารราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และมาตรา 21 อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ ที่มีผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ จึงอาจกล่าวได้ว่า อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ ที่ไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ความเห็นของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาย่อมมีอิทธิพลต่อกรรมการอื่น การพิจารณาความผิดวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาย่อมมีอคติ เอนเอียง ให้สอดคล้องกับความเห็นของตนเองได้ ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การใช้ดุลพินิจไม่เป็นกลางและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา อาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นทั้งองค์กรใช้ดุลพินิจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และในขณะเดียวกันที่กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่ตนเองใช้ดุลพินิจพิจารณาและมีมติแล้ว นั้นด้วย ย่อมเป็นการขัดต่อหลักความเป็นกลางในการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองประเภทหนึ่ง หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย (Principle of Impartiality) มีที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ที่ได้รับการนับถือปฏิบัติในประเทศอังกฤษมาเป็นเวลานาน และเป็นข้อเรียกร้องขั้นต่ำที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติเพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว (Kamolchai Rattanasakawong, 1992, p.88) หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติหรือหลักความยุติธรรมทั่วไปนี้ เป็นหลักการพิจารณาคดีของศาลในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ หลักดังกล่าวถือกันว่าการพิจารณาคดีของศาลที่จะต้องให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความกรณี (Thaworn Kiattatubthiw, 2006, p.347-351)

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะต้องพิจารณาว่าเป็นวินัยร้ายแรงหรือไม่ ถ้าเป็นวินัยไม่ร้ายแรงก็ต้องพิจารณาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะหรือไม่ ถ้ามีวิทยฐานะก็ต้องเป็นผู้อำนวยการเขต แต่ถ้าไม่มีวิทยฐานะก็จะเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนนั้นๆ ถ้าเป็นวินัยร้ายแรงจึงจะให้เป็นการลงโทษของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ในการพิจารณาลงโทษ เช่น ข้าราชการครูโรงเรียนแห่งหนึ่งเล่นแชร์ถึงโกงเงินผู้อื่น คณะกรรมการเห็นว่าผิดวินัยไม่ร้ายแรงสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เพียง 1 เดือน ในกรณีดังกล่าวเป็นผิดวินัยร้ายแรงแต่เป็นการช่วยเหลือข้าราชการครูซึ่งถือว่าไม่เป็นธรรม

## 9. บทส่งท้าย

จากการวิเคราะห์ทำให้เห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา เห็นควรแก้ไขโดยกำหนดให้แยกองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่องค์กรซึ่งใช้อำนาจควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบ กับองค์กรบริหารงานบุคคลออกจากกันอย่างเด็ดขาด การพิจารณาดำเนินการทางวินัยมีลักษณะเป็นพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล คณะกรรมการพิจารณาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา จึงมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งจากการศึกษาแนวทฤษฎีว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับของฝ่ายบริหาร และประกอบด้วยบุคคลที่มีความเป็นกลางและมีวิธีพิจารณาที่เป็นกลาง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13-16

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรให้มีการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยขึ้นมาเป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากองค์กรบริหารงานบุคคล คือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา โดยการกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าว ควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ด้านกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองในการพิจารณาเรื่องการลงโทษทางวินัย และควรมีความเป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2. ควรให้องค์กรพิจารณาวินัยจรรยาบรรณภายในฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นองค์กรอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้การควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยโดยกระบวนการจรรยาบรรณคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นไปอย่างเป็นธรรม มีความเป็นอิสระปราศจากอคติ และควรต้องกำหนดให้กระบวนการพิจารณาจรรยาบรรณแยกออกจากกระบวนการบริหารงานบุคคลอย่างเด็ดขาด โดยมีองค์กรภายนอกเป็นผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาจรรยาบรรณคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง

3. ควรกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) ในการดำเนินการทางวินัยทั้งวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

## Reference

- Ekkaboon Wongsawasdikul. (1991). Judicial control of administrative discretion in Thailand [Master's thesis, Thammasat University].
- Jamnong Klaiphon. (1997). Discretion in interpreting, adjusting laws, and imposing disciplinary sanctions: A case study on serious disciplinary offenses causing severe damage to government service [Master's thesis, Ramkhamhaeng University].

- Kamolchai Rattanasakawong. (1989). Basic concepts of administrative discretion in the Federal Republic of Germany. *Journal of Administrative Law*, 8, 5.
- Office of the Teachers' Civil Service and Educational Personnel Commission (OTEP). (2011). *Compilation of laws and regulations on personnel management for teachers and educational personnel*. Bangkok: OTEP, Ministry of Education.
- Rongphon Charoenphan. (1978). The use of discretion in German law. *Thammasat Law Journal*, 9(4), 17.
- Royal Institute. (2013). *Royal Institute Dictionary B.E. 2554 (2011)*. Bangkok: Nanmee Books Publications.
- Somyot Chueathai. (1987). Administrative acts. *Thammasat Law Journal*, 17(3), 50–51.
- Teachers and Educational Personnel Act B.E. 2547 (2004). (December 23, 2004). *Royal Gazette*, 121 (Special Part 79Kor), 22–23.
- Thaworn Kiattatubthiw. (2006). *Explanation of administrative law, administrative court, administrative cases, and administrative procedures*. Bangkok: Nitibannakarn.
- Worajet Pakeerut. (2011). *General Administrative Law*. Bangkok: Nitirat.
- Worapoj Wisarutphichit. (1989). Judicial control of administrative discretion. *Journal of Administrative Law*, 8, 37–38.
- Worapoj Wisarutphichit. (2002). The principle of legality in administrative acts. In *Administrative Law Study Guide*. Bangkok: The Institute of Legal Education of the Thai Bar Association.
- Wuttichai Jittanu. (2006). The application of the principle of proportionality in the protection of individual rights. *Journal of the Constitutional Court*, 8(22), 44–45.