

## บทที่ 3

### ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรและผู้พิจารณาวินัยข้าราชการครู

#### 1. องค์กรพิจารณาวินัยข้าราชการครู

ดังกล่าวมาแล้วในบทก่อนว่า ฝ่ายปกครองหมายถึง หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งปวง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร กล่าวคือ หมายความถึงหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

เมื่อพิจารณาตามความหมายดังกล่าว ฝ่ายปกครอง ย่อมหมายความรวมถึง หน่วยงาน (องค์กร) และเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินัยข้าราชการ ครูรวมอยู่ด้วย ซึ่งมีหน่วยงาน (องค์กร) ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินัยที่สำคัญ มีดังนี้

##### 1.1 กรม

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523<sup>1</sup> ได้ให้คำจำกัดความว่า กรม "หมายความรวมถึง ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีข้าราชการ ครูในสังกัดด้วย" และในกระทรวงศึกษาธิการ มีส่วนราชการทั้งหมด 15 หน่วยงาน\* ที่เป็นกรม และฐานะเป็นกรม มีจำนวน 14 หน่วยงาน<sup>2</sup> คือ

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 3

\*ส่วนราชการสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี เป็นส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง ดูพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 22

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 26 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมการศาสนา
- (3) กรมการศึกษานอกโรงเรียน
- (4) กรมพลศึกษา
- (5) กรมวิชาการ
- (6) กรมศิลปากร
- (7) กรมสามัญศึกษา
- (8) กรมอาชีวศึกษา
- (9) สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล
- (10) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- (11) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน
- (12) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู
- (13) สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ
- (14) สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษา

ทั้งนี้ส่วนราชการที่เป็นกรมและมีฐานะเป็นกรมที่มีข้าราชการครูในสังกัด มีเพียง 10 หน่วยงาน คือ

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง จะมีข้าราชการครูในตำแหน่ง ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการทำให้การศึกษาที่ไม่สังกัดโรงเรียน วิทยาลัย ได้แก่ตำแหน่งที่เรียกว่า ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์ ศึกษานิเทศก์ ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด และศึกษานิเทศก์จังหวัด
- (2) กรมการศึกษานอกโรงเรียน จะมีข้าราชการครู ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานการศึกษา เรียกว่าครูและอาจารย์ และจะมีข้าราชการครูในตำแหน่ง ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการทำให้การศึกษาที่ไม่สังกัดโรงเรียน วิทยาลัย หรือสถานศึกษา ได้แก่ตำแหน่งที่เรียกว่า ศึกษานิเทศก์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค ผู้ช่วยผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และหัวหน้าศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ

(3) กรมพลศึกษา จะมีข้าราชการครูในตำแหน่งครูและอาจารย์ ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในโรงเรียนกีฬาหรือวิทยาลัยพลศึกษา และจะมีผู้บริหารในสถานศึกษาดังกล่าว เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัย และผู้อำนวยการวิทยาลัย นอกจากนี้จะมีข้าราชการครู ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาที่ไม่สังกัดโรงเรียน วิทยาลัย เช่น ศึกษานิเทศก์ สารวัตรนักเรียนและนักศึกษา

(4) กรมศิลปากร จะมีข้าราชการครูในตำแหน่ง ครูและอาจารย์ ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในวิทยาลัยช่างศิลป์ และวิทยาลัยนาฏศิลป์ และจะมีผู้บริหารในสถานศึกษาดังกล่าว ซึ่งเป็นข้าราชการครูในตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัย และผู้อำนวยการวิทยาลัย

(5) กรมสามัญศึกษา จะมีข้าราชการครูในตำแหน่งครูและอาจารย์ ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในโรงเรียนมัธยมศึกษาหรือโรงเรียนการศึกษาพิเศษ และจะมีผู้บริหารในสถานศึกษาดังกล่าวเป็นผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และผู้อำนวยการโรงเรียน นอกจากนี้จะมีข้าราชการครูซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาที่ไม่สังกัดโรงเรียน เช่น ศึกษานิเทศก์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร ผู้ดำเนินการศึกษาสามัญจังหวัด และผู้อำนวยการสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร

(6) กรมอาชีวศึกษา จะมีข้าราชการครูในตำแหน่ง ครูและอาจารย์ ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในวิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยอาชีวศึกษา และวิทยาลัยเกษตรกรรม และจะมีผู้บริหารในสถานศึกษาดังกล่าวเป็นข้าราชการครู ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัย และผู้อำนวยการวิทยาลัย นอกจากนี้จะมีข้าราชการครูซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาที่ไม่สังกัดวิทยาลัย ได้แก่ ศึกษานิเทศก์

(7) สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล จะมีข้าราชการครูในตำแหน่ง ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ และครู ประจำในวิทยาเขต คณะ และสถาบัน

(8) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะมีข้าราชการครูในตำแหน่งครู และอาจารย์ เป็นผู้สอนในโรงเรียนอนุบาล และโรงเรียนประถมศึกษาจะมีผู้บริหารในสถานศึกษาดังกล่าวเป็นข้าราชการครู ในตำแหน่งผู้ช่วยครูใหญ่ ครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน และผู้อำนวยการโรงเรียน นอกจากนี้จะมี



ข้าราชการครูซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาที่ไม่สังกัดโรงเรียน ได้แก่ ศึกษานิเทศก์ ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หรือผู้อำนวยการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

(9) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน จะมีข้าราชการครูในตำแหน่ง ครู และอาจารย์ ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในโรงเรียนราษฎร์การกุศล และโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม นอกจากนี้จะมีข้าราชการครูที่เป็นศึกษานิเทศก์ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การการศึกษาที่ไม่สังกัดสถานศึกษา

(10) สำนักงานสถาบันราชภัฏ จะมีข้าราชการครูในตำแหน่ง ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ ประจำสถาบันราชภัฏ

## 1.2 หน่วยงานทางการศึกษา

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 3 ได้ให้คำจำกัดความว่า หน่วยงานทางการศึกษา ได้แก่

(1) โรงเรียน วิทยาลัย และสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ

(2) สำนักงานศึกษาธิการกิ่งอำเภอ สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และหน่วยศึกษานิเทศก์

(3) สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

(4) สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด และสำนักงานสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร ในการจัดตั้งหน่วยงานทางการศึกษา มีได้ 3 กรณี คือ



(1) มีกฎหมายกำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานทางการศึกษา เช่น สำนักงานการประถม  
จังหวัด<sup>3</sup> สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร<sup>4</sup> สำนักงานการประถมศึกษา  
อำเภอ<sup>5</sup> สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ<sup>6</sup>

(2) มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการ จัดตั้งหน่วยงานทางการศึกษา ซึ่งในการ  
ประกาศจัดตั้งหน่วยงานทางการศึกษา ได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติปรับปรุง  
กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ซึ่งบัญญัติว่า "กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ  
การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม" หน่วยงานทางการศึกษาที่มีการจัดตั้งตามประกาศกระทรวง  
ศึกษาธิการ เช่น การจัดตั้งโรงเรียนกีฬา จังหวัดขอนแก่น อุบลราชธานี และนครศรีธรรมราช<sup>7</sup>  
ซึ่งสังกัดในกรมพลศึกษา หรือการจัดตั้งสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด และสำนักงานสามัญศึกษา  
กรุงเทพมหานคร<sup>8</sup> ซึ่งสังกัดในกรมสามัญศึกษา

(3) ได้รับความอนุมัติจากคณะกรรมการที่ระเบียบกำหนดไว้ เช่น กรณีการจัดตั้งโรงเรียน  
ประถมศึกษา ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ได้กำหนดให้จัดตั้งโรงเรียนประถม  
ศึกษา ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยความเห็นชอบ  
ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ<sup>9</sup> ซึ่งระเบียบดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะ  
กรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา จะต้องได้รับ  
อนุมัติจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด<sup>10</sup>

<sup>3</sup>พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มาตรา 20

<sup>4</sup>พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มาตรา 22(2)

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มาตรา 26

<sup>6</sup>พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มาตรา 18(2)

<sup>7</sup>ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องจัดตั้งโรงเรียนกีฬา ประกาศ ณ วันที่  
21 มกราคม พ.ศ. 2537

<sup>8</sup>ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องจัดตั้งสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด และสามัญ  
ศึกษากรุงเทพมหานคร ประกาศ ณ วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2535

<sup>9</sup>พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มาตรา 5

<sup>10</sup>ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524 ข้อ 6

### 1.3 องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล

ในประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลเป็นครั้งแรกก็คือองค์กรตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 ซึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติ" (ก.ร.พ.) ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2476 ได้เปลี่ยนชื่อองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลเป็น "คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน" (ก.พ.)

แต่เดิมข้าราชการครู เป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง ดังนั้นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูจึงเป็นองค์กรเดียวกับข้าราชการพลเรือน ครั้นเมื่อปี พ.ศ.2523 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูขึ้น ในพระราชบัญญัตินี้ได้มีการจัดตั้งองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูโดยเฉพาะ เรียกว่า "คณะกรรมการข้าราชการครู"<sup>11</sup> มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุม ดูแลตรวจสอบ เพื่อให้หน่วยงานทางการศึกษา และกรมปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523<sup>12</sup> ซึ่งมีความหมายรวมถึงการพิจารณาวินัยด้วย และรายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่น่าสงสัยว่า หน่วยงานทางการศึกษา กรม อ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัด หรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ หรือปฏิบัติภารกิจไม่เหมาะสม เพื่อให้นายกรัฐมนตรี จะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป<sup>13</sup>

จึงกล่าวได้ว่า คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) เป็นองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลในฐานะองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล เฉพาะในส่วนของข้าราชการครูในกระทรวงศึกษาธิการ

11พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 6

12พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 7 (4)

13พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 7 (5)

## 2. ผู้มีอำนาจพิจารณาวินัยข้าราชการครู

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 102 ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 และมาตรา 61 ให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม บัญญัติว่า "การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า

การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามวิธีที่ **ผู้บังคับบัญชา** เห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ส่วนในการลงโทษตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้**ผู้บังคับบัญชา**สั่งลงโทษได้<sup>14</sup>

และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 104<sup>15</sup> บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้**ผู้บังคับบัญชา**สั่งโทษ ปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี"

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า อำนาจในการหาข้อเท็จจริง ที่เป็นมูลในการกล่าวหาข้าราชการครูว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ดี หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการครู ในกรณีที่กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ดี หรือในการลงโทษข้าราชการครูกระทำผิดทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรืออย่างร้ายแรง เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาทั้งสิ้น

<sup>14</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 และ มาตรา 61 ให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม และดู กฎ ก.ค.ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2531) ว่าด้วยอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน

<sup>15</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 และมาตรา 61 ให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม





## 2.1 ผู้บังคับบัญชา

ในการปฏิบัติราชการ จำเป็นจะต้องมีผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้างาน เพื่อทำหน้าที่ควบคุมงาน และจะเป็นบุคคลผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยได้ ในระบบราชการใครจะเป็นผู้บังคับบัญชานั้นต้องมีกฎหมายระบุให้มีความจำหน้าที่ดังกล่าวไว้ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดตำแหน่งผู้บังคับบัญชาไว้ดังต่อไปนี้

### 2.1.1 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ เป็นผู้บังคับบัญชา

- (1) นายกรัฐมนตรี<sup>16</sup> ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เป็นผู้บังคับบัญชาฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่มีชื่ออย่างอื่น ที่มีฐานะเป็นกรม
- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง<sup>17</sup> เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวง
- (3) ปลัดกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ ของส่วนราชการในกระทรวง รองจากรัฐมนตรี<sup>18</sup> และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักปลัดกระทรวง<sup>19</sup>
- (4) อธิบดี<sup>20</sup> เป็นผู้บังคับบัญชาในระดับกรม
- (5) เลขาธิการ<sup>21</sup> เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ตัวอย่างส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา

<sup>16</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11(3)

<sup>17</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 20

<sup>18</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21(2)

<sup>19</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21(3)

<sup>20</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 32 วรรค สอง

<sup>21</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 36

(6) ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่อ  
 อย่างเป็นทางการอื่น ที่เทียบเท่ากอง หัวหน้ากอง<sup>22</sup> เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ  
 ในส่วนราชการ  
 ระดับกอง หรือส่วนราชการที่เทียบเท่ากอง

การเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนราชการระดับกอง หรือส่วนราชการที่เทียบเท่า  
 กองนี้ หมายความว่าถึงเฉพาะส่วนราชการที่มีการกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการ  
 ของกรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม<sup>23</sup> นั้น ๆ เท่านั้น ถ้าหากหน่วยงานของกรม หรือ  
 ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ได้แบ่งหน่วยงานราชการเป็นการภายใน หัวหน้าหน่วยงานนั้น  
 ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาตามความหมายในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

นอกจากนี้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค<sup>23</sup> ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา  
 ข้าราชการของจังหวัด<sup>24</sup> และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ  
 ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกรม<sup>25</sup> และนายอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ  
 ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในอำเภอ<sup>26</sup>

#### 2.1.2 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งส่วนราชการโดยเฉพาะ

ผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งส่วนราชการโดยเฉพาะ ก็คือกรณี  
 ที่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่ง เป็นผู้บังคับบัญชา เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นนอกจากตามที่  
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดไว้ โดยกฎหมายที่บัญญัติจะกำหนดตำแหน่ง

<sup>22</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 38 วรรคสอง

<sup>23</sup>ในการแบ่งส่วนราชการของกรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ที่มีข้าราชการ  
 ครุสังกัดอยู่ จะมีสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น ที่แบ่งส่วนราชการบริหารราชการส่วน  
 ภูมิภาค กล่าวคือ พระราชกฤษฎีกาสานักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2535 ได้แบ่งส่วนราชการ  
 ให้สำนักศึกษาธิการจังหวัด และสำนักศึกษาธิการอำเภอ เป็นส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค

<sup>24</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 55

<sup>25</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 55

<sup>26</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 63

ให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาในพระราชบัญญัตินั้น เป็นการเฉพาะ เช่น ตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 บัญญัติให้ อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาในสถาบันราชภัฏ<sup>27</sup> หรือตามพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ.2518<sup>28</sup> บัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสถาบัน โดยให้ถือว่าอธิการบดี เป็นอธิบดีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู<sup>29</sup> และให้คณบดีเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานในคณะ<sup>30</sup> ดังนั้นอธิการบดีตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 หรืออธิการบดี หรือคณบดี ตามพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ.2518 จึงเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการนั้น ๆ

นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการบางหน่วยงาน ถึงแม้พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการ เป็นผู้บังคับบัญชาแล้ว แต่กฎหมายจัดตั้งส่วนราชการโดยเฉพาะ ยังระบุให้เป็นผู้บังคับบัญชาก็ เช่น กรณีเลขาธิการคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ<sup>31</sup> ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด<sup>32</sup> ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร<sup>33</sup> หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ<sup>34</sup> หรือหัวหน้าการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ<sup>35</sup>

<sup>27</sup>พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 มาตรา 32

<sup>28</sup>เปลี่ยนชื่อตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนชื่อวิทยาลัยเทคโนโลยี และอาชีวศึกษา เป็นสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ.2532

<sup>29</sup>พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยี พ.ศ.2518 มาตรา 21

<sup>30</sup>พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยี พ.ศ.2516 มาตรา 22

<sup>31</sup>พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2523 มาตรา 15

<sup>32</sup>พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2523 มาตรา 21

<sup>33</sup>พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2523 มาตรา 22(3)

<sup>34</sup>พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2523 มาตรา 27

<sup>35</sup>พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2523 มาตรา 28(3)



### 2.1.3. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 33 บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการแผ่นดิน ตำแหน่งใดซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 42 มอบหมายโดยทำเป็นหนังสือ"

การเป็นผู้บังคับบัญชาตามความหมายนี้ หมายถึงผู้บังคับบัญชานอกเหนือจากส่วนราชการที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดไว้ รวมทั้งส่วนราชการที่มีพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการภายในกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม<sup>36</sup> โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ด้วย ถ้ากรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ได้มีการจัดแบ่งส่วนราชการนอกจากกรณีดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งเป็นการแบ่งภายในกรม เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษา เช่น โรงเรียน วิทยาลัย ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง คือ ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แล้วแต่กรณีจะมอบหมายโดยทำเป็นหนังสือ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูในส่วนราชการนั้นได้ ซึ่งในทางปฏิบัติหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม มีคำสั่งมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชา ตัวอย่างเช่นกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการครูในโรงเรียนให้ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียน เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะมีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ<sup>(37)</sup> เพื่อมอบหมายอำนาจบังคับบัญชา

แต่อย่างไรก็ตามผู้บังคับบัญชาที่จะมีอำนาจดำเนินการทางวินัยได้นั้น ต้องเป็นผู้บังคับบัญชาที่ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายซึ่งบัญญัติให้มีอำนาจไว้ ถ้ากฎหมายไม่ได้บัญญัติให้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยไว้ แม้จะเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ก็ไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยได้

<sup>36</sup>พระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 วรรคสี่

<sup>37</sup>คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ 1/2523 เรื่อง

มอบหมายอำนาจการบังคับบัญชา

เช่นในกรณีปลัดกระทรวง ซึ่งถือเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงรองจากปลัดกระทรวง<sup>38</sup> หรือรองอธิบดี ซึ่งถือเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกรม รองจากอธิบดี<sup>39</sup> แต่รองปลัดกระทรวง กิติ หรือรองอธิบดีกิติ เป็นผู้บังคับบัญชาที่ไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการในการบังคับบัญชาได้ เพราะรองปลัดกระทรวงหรือรองอธิบดี ต้องอาศัยอำนาจของปลัดกระทรวง หรืออธิบดีในการดำเนินการทางวินัย โดยอาศัยการมอบอำนาจ<sup>40</sup> จากปลัดกระทรวง หรือเป็นผู้รักษาราชการแทน<sup>41</sup> ปลัดกระทรวงเท่านั้น

## 2.2 องค์คณะบุคคล

การบริหารงานโดยคณะบุคคล หรือการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ จะประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานด้านบริหาร รวมถึงคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการตัดสินชี้ขาดด้วย คณะกรรมการนี้จะทำงานเฉพาะแต่ในรูปกลุ่ม (group) และต้องการความเป็นอิสระในการแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกรรมการด้วยกัน<sup>42</sup> ทำให้การตัดสินใจของคณะกรรมการมีความรอบคอบยิ่งขึ้น และเกิดผลดีอย่างยิ่งในการบริหารงาน

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้มีการระบุให้มีองค์คณะบุคคลในการพิจารณาวินัยข้าราชการครู ดังต่อไปนี้

2.2.1 องค์คณะบุคคลในการพิจารณาโทษทางวินัย เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ไม่ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาโทษทางวินัยไว้

<sup>38</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 วรรคสาม

<sup>39</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 32 วรรคสาม

<sup>40</sup>ดูพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หมวด 5

<sup>41</sup>ดูพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หมวด 6

<sup>42</sup>Newman, W.H. "คณะกรรมการ การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ" แปลโดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ตอน 1

กฎหมายจึงกำหนดให้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>43</sup> และเป็นผลให้ไม่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.กรม และ อ.ก.ค.จังหวัด เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง แต่กฎหมายบัญญัติให้บรรดาอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.พ.กระทรวง และ อ.ก.พ.จังหวัด เป็นอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัด แล้วแต่กรณี<sup>44</sup> ดังนั้นองค์คณะบุคคลในการพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการจึงมี 2 ประเภท คือ

ก. องค์คณะบุคคลในส่วนราชการระดับกรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งเรียกว่า อนุกรรมการข้าราชการครูประจำกรม เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.ค.กรม"<sup>45</sup> จะมีอยู่ในหน่วยงานระดับกรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมทุกหน่วยงาน หน่วยงานละหนึ่งองค์คณะบุคคลแต่ละองค์คณะบุคคล จะประกอบด้วย องค์คณะบุคคล หรือคณะอนุกรรมการมีจำนวนทั้งหมด 9 คน<sup>46</sup> ดังนี้

(1) อนุกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน สามคน คือ

- อธิบดีของกรมเป็นประธานอนุกรรมการ
- รองอธิบดีหนึ่งคน ที่อธิบดีมอบหมาย
- ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากองการเจ้าหน้าที่ เป็นอนุกรรมการ และ

เลขานุการ

(2) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการ หรือการบริหารงานบุคคล ซึ่ง ก.ค. แต่งตั้งจากผู้ซึ่งรับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 7 จำนวน สามคน

(3) ข้าราชการครูผู้ได้รับการเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครูสังกัดกรม จำนวน สามคน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>43</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4

<sup>44</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 61

<sup>45</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 15(1)

<sup>46</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 16



อ.ก.ค.กรม มีอำนาจในการพิจารณาโทษทางวินัยกรณีข้าราชการครูถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในการพิจารณาโทษทางวินัยกรณีดังกล่าว อ.ก.ค.กรมมีอำนาจพิจารณาแก่ข้าราชการครูทุกตำแหน่ง ซึ่งมีข้าราชการครูตั้งแต่ระดับ 6 ลงมา ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร แต่อย่างไรก็ตาม อ.ก.ค.กรม จะพิจารณาโทษทางวินัยได้ต่อเมื่อคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าข้าราชการครูผู้นั้นได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และส่งเรื่องให้ อ.ก.ค.กรมพิจารณา<sup>47</sup>

ข. องค์คณะบุคคลในระดับจังหวัด ซึ่งเรียกว่า อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.ค.จังหวัด"<sup>48</sup> แต่ของกรุงเทพมหานครเรียกว่า อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.ค.กรุงเทพมหานคร"<sup>49</sup> อ.ก.ค.จังหวัด และ อ.ก.ค.กรุงเทพมหานคร จะมีอยู่ในเฉพาะหน่วยงานทางการศึกษาที่เป็นข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด<sup>50</sup> หรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร<sup>51</sup> เท่านั้น องค์คณะบุคคลของ อ.ก.ค.จังหวัด จะประกอบด้วย คณะอนุกรรมการมีจำนวนทั้งหมด 9 คน<sup>52</sup> ดังนี้

(1) อนุกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน สามคน คือ

- ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานอนุกรรมการ

<sup>47</sup>ดู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 104(1) และ (2) ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 มาตรา 61 และ มาตรา 42(2) (3) และ (4)

<sup>48</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 15(2)

<sup>49</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 15(3)

<sup>50</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 20 วรรคสอง

<sup>51</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 20 วรรคสาม

<sup>52</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 17

- ศึกษาธิการจังหวัด

- ผู้อำนวยการการประถมศึกษาธิการจังหวัด เป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ

(2) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการ หรือการบริหารงานบุคคล ซึ่ง ก.ค. แต่งตั้งจากผู้ซึ่งรับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 6 จำนวน สามคน

(3) ข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัด จำนวน สามคน

ส่วน อ.ก.ค.กรุงเทพมหานคร จะประกอบด้วยอนุกรรมการ มีจำนวนทั้งหมด 9 คน<sup>53</sup> ดังนี้

(1) อนุกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน สามคน

- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย เป็นประธานอนุกรรมการ

- รองอธิบดีกรมวิชาการ หนึ่งคน ซึ่งอธิบดีกรมวิชาการมอบหมาย

- ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นอนุกรรมการ และ เลขานุการ

(2) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการ หรือการบริหารงานบุคคล ซึ่ง ก.ค. แต่งตั้งจากผู้ซึ่งรับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 6 จำนวน สามคน

(3) ข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการ ประถมศึกษากรุงเทพมหานคร จำนวน สามคน

อ.ก.ค.จังหวัด หรือ อ.ก.ค.กรุงเทพมหานคร มีอำนาจในการพิจารณาโทษทางวินัย กรณีข้าราชการครูตั้งแต่ระดับ 6 ลงมาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงาน การประถมศึกษากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ อย่่างไรก็ตาม อ.ก.ค.จังหวัดหรือ อ.ก.ค.กรุงเทพมหานครจะพิจารณาโทษทางวินัยได้ต่อเมื่อ

<sup>53</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 18

คณะกรรมการสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าข้าราชการครูผู้นั้นได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และส่งเรื่องให้ อ.ก.ค.จังหวัด หรือ อ.ก.ค.กรุงเทพมหานครพิจารณา แล้วแต่กรณี<sup>54</sup>

2.2.2 องค์คณะบุคคลในการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ กฎหมายจึงกำหนดให้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาซึ่งบังคับโดยอนุโลม<sup>55</sup> และเป็นผลทำให้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กร ที่มีหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ได้บัญญัติให้องค์กรตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ ให้บรรดาดำเนินการ และหน้าที่ของ ก.พ.เป็นอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค. อำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.พ.กระทรวง และ อ.ก.พ.จังหวัด เป็นอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัด แล้วแต่กรณี<sup>56</sup> องค์คณะบุคคลในการพิจารณาอุทธรณ์แบ่งได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

(ก) อ.ก.ค.จังหวัด จะพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในกรณีที่คำสั่งลงโทษนั้น เป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด<sup>57</sup> และ อ.ก.ค.จังหวัดที่มีหน้าที่ ในการพิจารณาอุทธรณ์ จะประกอบด้วยคณะกรรมการ องค์คณะเดียวกันกับการพิจารณาโทษทางวินัย

<sup>54</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4

<sup>55</sup>ดู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 104(3) ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 มาตรา 61 และมาตรา 42(5)

<sup>56</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 61

<sup>57</sup>มติคณะกรรมการข้าราชการครู ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2537 เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2537



(๗) อ.ก.ค.กรม จะพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง  
ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) คำสั่งลงโทษนั้นเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่  
ต่ำกว่าอธิบดี<sup>58</sup> ยกเว้นกรณีผู้บังคับบัญชาเป็นข้าราชการครูในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด  
ซึ่งในกรณีนี้ อ.ก.ค.กรม ใช้อำนาจพิจารณาอุทธรณ์เช่นเดียวกับ อ.ก.พ.กรม ของข้าราชการ  
พลเรือน

(2) คำสั่งลงโทษนั้นเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด  
หรืออธิบดี<sup>59</sup> ซึ่งในกรณีนี้ อ.ก.ค.กรม ใช้อำนาจพิจารณาอุทธรณ์เช่นเดียวกับ อ.ก.พ.กระทรวง

(ค) คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.)

ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษ เป็นการควบคุมและตรวจสอบอย่างหนึ่ง  
เพื่อให้หน่วยงานทางการศึกษา กรม หรือผู้บังคับบัญชา ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการครู พ.ศ.2523 อำนาจและหน้าที่ในการควบคุมและดูแลนี้ ตามกฎหมายเป็นอำนาจ  
และหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครู ซึ่งเรียกโดยย่อว่า "ก.ค." ซึ่งเป็นองค์คณะบุคคล  
ประกอบด้วยคณะกรรมการทั้งหมด 17 คน<sup>60</sup> คือ

(1) คณะกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ห้าคน

- รัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมาย  
เป็นประธานกรรมการ

<sup>58</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 125(2)

ประกอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 และมาตรา 61 และมติ  
อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบข้าราชการครู ในคราวประชุมครั้งที่ 6/2536 เมื่อ  
วันที่ 19 พฤษภาคม 2536

<sup>59</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 125(3)  
ประกอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 และมาตรา 61

<sup>60</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 6

- ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- เลขาธิการ ก.พ.
- เลขาธิการ ศรช
- เลขาธิการ ก.ค. เป็นกรรมการ และเลขานุการ

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการ หรือบริหารงานบุคคล ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งรับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี จำนวนห้าคน และต้องเป็นผู้ซึ่งรับราชการไม่น้อยกว่า สามคน

(3) ข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครู จำนวน เจ็ดคน คณะกรรมการข้าราชการครู จะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยของข้าราชการครู ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษ ปลดออก หรือไล่ออก<sup>61</sup>
- (2) พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือ ปลัดกระทรวง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือตามมติของ อ.ก.ค.กรม<sup>62</sup>

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.ค. จะตั้งอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับอุทธรณ์ เพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ถ้าอุทธรณ์เรื่องใด อ.ก.ค. วิสามัญ เกี่ยวกับอุทธรณ์พิจารณาแล้วมีมติเป็นเอกฉันท์ ให้อุทธรณ์ของข้าราชการครู อุทธรณ์เรื่องนั้นยุติขึ้น อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ แล้วรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องเสนอเรื่องให้ ก.ค.พิจารณาอีก แต่ถ้าเรื่องนั้น อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์พิจารณาแล้ว มีความเห็นเป็นสองฝ่าย หรือหลายฝ่าย หรือฟังว่าอุทธรณ์ของข้าราชการครูฟังขึ้น ให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษขององค์กรระดับกรมแล้ว ต้องส่งเรื่องเสนอให้ ก.ค.พิจารณา ก่อนที่จะรายงานนายกรัฐมนตรี

<sup>61</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 126 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 และมาตรา 61

<sup>62</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 125(4) ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 และมาตรา 61

อนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์เป็นองค์กรที่วินิจฉัยปัญหา เป็นองค์คณะบุคคลซึ่งประกอบด้วย อนุกรรมการ ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนคณะกรรมการอย่างแน่นอน<sup>63</sup> แต่กำหนดจำนวนอนุกรรมการที่ต้องมีดังต่อไปนี้

(1) กรรมการ ก.ค. ผู้ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการ หรือการบริหารงานบุคคล ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอย่างน้อยจำนวน 2 คน

(2) กรรมการ ก.ค. ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด

2.2.3 องค์คณะบุคคลในการพิจารณารายงานการลงโทษทางวินัย มี 2 ประเภท คือ

(1) อ.ก.ค.กรม (ในสถานะ อ.ก.พ.กระทรวง) ซึ่งจะประกอบด้วยคณะอนุกรรมการองค์คณะเดียวกันกับ อ.ก.ค.กรม พิจารณาโทษทางวินัย (ดูหัวข้อ 2.2.1. ก)

อ.ก.ค.กรม มีอำนาจพิจารณารายงานการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครู ในกรณีดังต่อไปนี้

- พิจารณารายงานการลงโทษทางวินัย กรณีที่อธิบดีได้ดำเนินการทางวินัยหรือที่อธิบดีได้รับรายงานการดำเนินการทางวินัยจากผู้บังคับบัญชาต่ำกว่าอธิบดี<sup>64</sup>

- พิจารณารายงานการลงโทษทางวินัยข้าราชการครู ตั้งแต่ระดับ 6 ลงมา ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่เลขชาติการคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ มีความเห็นแย้งกับ อ.ก.ค. จังหวัด<sup>65</sup>

(2) ก.ค.องค์ประกอบของ ก.ค. ได้กล่าวมาแล้ว ในองค์คณะบุคคลการพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย (ดูข้อ 2.2.2) แต่ในทางปฏิบัติในการพิจารณารายงานการลงโทษทางวินัยของ ก.ค. ก.ค. จะตั้งอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับวินัย และการออกจากราชการ

<sup>63</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 21 วรรคสอง

<sup>64</sup>ระเบียบ ก.ค. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการครู พ.ศ.2538 ข้อ 9

<sup>65</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 109 วรรคสี่ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 และมาตรา 61



ซึ่งจะประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับผู้ที่จะเป็น อ.ก.ค.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ (ดูข้อ 2.2.2 ค) เป็นผู้พิจารณารายงานการลงโทษทางวินัย ถ้าเรื่องใด อ.ก.ค.วิสามัญเกี่ยวกับวินัย เห็นว่าผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยถูกต้องหรือเหมาะสมแล้ว อ.ก.ค.วิสามัญเกี่ยวกับวินัย จะมีมติรับทราบผลการลงโทษ เรื่องนั้นก็จะดำเนินการลงโทษ ตามที่ผู้บังคับบัญชาได้ลงโทษแล้ว แต่ถ้าเรื่องใด อ.ก.ค.วิสามัญเกี่ยวกับวินัย ไม่เห็นด้วยกับการลงโทษของผู้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะ เป็นกรณีเพิ่มโทษหรือลดโทษ อ.ก.ค.วิสามัญ จะรายงานไปยัง ก.ค. ถ้าหาก ก.ค.มีความเห็นตามมติ อ.ก.ค.วิสามัญเกี่ยวกับวินัย สำนักงาน ก.ค. จะส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา ถ้า ก.ค.เห็นด้วยกับผู้บังคับบัญชา เรื่องนั้นก็จะดำเนินการลงโทษตามที่ผู้บังคับบัญชาได้ลงโทษแล้ว

ก.ค.มีอำนาจพิจารณารายงานการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูในกรณีดังต่อไปนี้

- เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป.มีมติ และแจ้งว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่า เป็นการทุจริต

- เรื่องที่เกิดการทุจริต หรือการเสียหายแก่ราชการ หรือทรัพย์สินของทางราชการ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง

- เรื่องที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิทางเพศต่อศิษย์

- เรื่องที่มีระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี มติ ก.พ. หรือ มติ ก.ค. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาความผิด หรือการกำหนดโทษตามลักษณะของเรื่องที่ ก.พ. หรือ ก.ค.กำหนด

- เรื่องที่ข้าราชการครูกัดลอก หรือเลียนผลงานทางวิชาการผู้อื่น (ที่มีชื่อเป็นการอ้างอิง) หรือนำเอาผลงานทางวิชาการของผู้อื่น หรือจ้างวานใช้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการ เพื่อไปใช้ในการเสนอขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น รวมทั้งการเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการโดยปกปิดว่าเป็นผลงานของตนเอง หรือตนเองเป็นผู้จัดทำ

- เรื่องที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก

- เรื่องที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.ค.กรม ในฐานะ อ.ก.พ.กระทรวง

- เรื่องที่ข้าราชการครูถูกดำเนินการทางวินัย กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่าง

ร้ายแรง

- เรื่องที่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวงได้ดำเนินการทางวินัย

### 3. ขั้นตอนในการพิจารณาวินิจฉัยราชการครู

#### 3.1 ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

การพิจารณาวินิจฉัยราชการครู ที่ถูกกล่าวหาในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หมายความว่าไม่ได้กำหนดวิธีพิจารณา หรือวิธีการสอบสวนไว้ แต่กฎหมายบัญญัติให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับเห็นสมควร<sup>66</sup> ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะดำเนินการอย่างไรก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาอาจสอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อให้ได้ความจริงว่า ข้าราชการครูที่ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยจริงหรือไม่ ในการสืบสวนข้อเท็จจริงนั้นก็ไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบใดกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ ดังนั้นการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงจะดำเนินการโดยวิธีใดก็ได้ เพื่อให้ได้ความจริงในเรื่องที่ข้าราชการครูถูกกล่าวหา นั้น การสืบสวนข้อเท็จจริง ผู้บังคับบัญชาอาจสืบสวนเอง หรือให้ผู้อื่นสืบสวนก็ได้ ถ้าผลการสืบสวนปรากฏว่า ผู้นั้นไม่มีมูลกระทำผิดวินัย หรือมิได้กระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาก็สั่งยุติเรื่องได้ แต่ถ้าหากปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด<sup>67</sup> ถ้าผลการสืบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้นั้นมีมูลกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน เช่นเดียวกับกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต่อไป

<sup>66</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 102 วรรคสอง ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 และมาตรา 61

<sup>67</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 103 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 และมาตรา 61 และคู่มือ ก.ค.ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2531) ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน



### 3.2 ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

การพิจารณาวินัยข้าราชการครูที่ถูกกล่าวหาในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้มีการสอบสวน กรณีที่ถูกกล่าวหาก่อนที่จะลงโทษผู้กระทำผิด<sup>68</sup> ในการสอบสวน กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการสอบสวนพิจารณาไว้ ให้เป็นไปตามกฎ ก.พ.<sup>69</sup> ซึ่งมีดังต่อไปนี้

#### ก. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีตำแหน่งดังต่อไปนี้

(1) นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ สำหรับข้าราชการครูในส่วนราชการทุกส่วน<sup>70</sup>

(2) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ สำหรับข้าราชการครูผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์<sup>71</sup>

(3) อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ สำหรับข้าราชการครู ผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ 9 ลงมา<sup>72</sup>

<sup>68</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 102 วรรคสอง ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 และมาตรา 61

<sup>69</sup>กฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2528) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 ให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม

<sup>70</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 102 วรรคห้า ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 และมาตรา 61

<sup>71</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 102 วรรคสาม ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 และมาตรา 61 และ มาตรา 42(1)

<sup>72</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 102 วรรคสาม ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 และมาตรา 61 และ มาตรา 42(2) (3) และ (4)



(4) บุคคลผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ สำหรับข้าราชการครู ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ 5 ลงมา<sup>73</sup>

(5) ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หรือผู้อำนวยการการประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ สำหรับข้าราชการครูสังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด หรือสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ 6 ลงมา<sup>74</sup>

ข. คุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน

คณะกรรมการสอบสวนจะประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการอีก อย่างน้อยสองคน และให้มีเลขานุการ หนึ่งคน เลขานุการจะให้เป็นกรรมการสอบสวนด้วยก็ได้ แต่คณะกรรมการต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะตัวดังต่อไปนี้

- คุณสมบัติทั่วไป

(1) ต้องเป็นข้าราชการประจำ

(2) ประธานกรรมการ ต้องเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา หรือถ้า เป็นข้าราชการประเภทอื่น ต้องดำรงตำแหน่งเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา

(3) ต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการ ฝึกอบรมตามหลักสูตร การดำเนินการทางวินัย หรือผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย เป็นกรรมการสอบสวนอย่างน้อย หนึ่งคน<sup>75</sup>

<sup>73</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 102 วรรคสาม ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 มาตรา 61 และมาตรา 42(4)

<sup>74</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 102 วรรคสาม ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 มาตรา 61 และมาตรา 42(5)

<sup>75</sup>กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2518) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ข้อ 4

- คุณสมบัติเฉพาะตัว ที่อาจเป็นคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้

(1) เป็นผู้ได้รับเห็นเหตุการณ์ในขณะกระทำผิดวินัย ตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา

(2) เป็นผู้มิประหยชนได้เสียในเรื่องที่สอบสวน

(3) เป็นผู้มิเหตุกรรเคื่องกับผูถูกกล่าวหา

(4) เป็นคู่สมรส หรือญาติโดยเกี่ยวข้องเป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดาน หรือพี่น้อง

ร่วมบิดา และมารดา หรือร่วมแต่บิดา หรือมารดา กับผู้กล่าวหา<sup>76</sup>

ค. การรวบรวมพยานหลักฐาน

ในการรวบรวมพยานหลักฐาน มูลกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้มีการสอบสวนตามหลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2528) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา เว้นแต่กรณีความผิดนั้น เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามที่กฎ ก.ค. ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2528) ว่าด้วยความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งรายละเอียด จะกล่าววนบทที่ 4

ง. การพิจารณาของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานจากการสอบสวนเสร็จแล้ว ถ้าคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เห็นว่าข้าราชการครูได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออก แล้วให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ข้าราชการครูทุกตำแหน่ง ซึ่งมีข้าราชการครูตั้งแต่ระดับ 6 ลงมา ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ส่งเรื่องให้ อ.ก.ค.กรม ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.ค.กรม มีมติเป็นประการใด ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ส่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) ข้าราชการครูตั้งแต่ระดับ 6 ลงมา ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ

<sup>76</sup>กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2528) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ข้อ 9

สอบสวน ส่งเรื่องให้ อ.ก.ค.จังหวัด หรือ อ.ก.ค.กรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา เมื่อ อ.ก.ค.จังหวัด หรือ อ.ก.ค.กรุงเทพมหานคร มีมติเป็นประการใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น<sup>77</sup>

ในกรณีที่ ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหา ไม่ได้กระทำผิดวินัยแต่อย่างใด ก็ให้สั่งยุติเรื่อง หรือถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย แต่ยังไม่ถึงกับกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ก็มีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้เหมาะสมกับความผิด<sup>78</sup>



## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>77</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 104 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 มาตรา 61 และมาตรา 42

<sup>78</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 103 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 และ มาตรา 61





#### 4. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรและผู้พิจารณาวินัย

##### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กร

4.1.1 อ.ก.ค.กรม จะมีหน้าที่เป็นทั้งผู้พิจารณาโทษทางวินัย และเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นอธิบดีเห็นว่าข้าราชการครูผู้ใด กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ<sup>79</sup> ผู้บังคับบัญชาผู้เป็นอธิบดีไม่มีอำนาจลงโทษได้ทันที แต่ต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.ค.กรม เป็นผู้พิจารณาก่อน เมื่อ อ.ก.ค.กรม มีมติเป็นประการใด อธิบดีต้องสั่งหรือปฏิบัติตามมติของ อ.ก.ค.กรม ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อ อ.ก.ค.กรม มีมติให้ลงโทษข้าราชการครูในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เมื่อข้าราชการครูจะใช้สิทธิอุทธรณ์การลงโทษในความผิดวินัยดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.กรม ที่ทำหน้าที่ในฐานะ อ.ก.พ.กระทรวง แต่ อ.ก.ค.กรม ที่ทำหน้าที่ในฐานะ อ.ก.พ.กรม กับ อ.ก.ค.กรม ที่ทำหน้าที่ในฐานะ อ.ก.พ.กระทรวง มีคณะกรรมการเป็นองค์คณะบุคคลเดียวกัน ทำให้ข้าราชการครูผู้ถูกลงโทษต้องอุทธรณ์ต่อองค์คณะบุคคลผู้พิจารณาโทษทางวินัย ตัวอย่างเช่น เมื่อข้าราชการครูผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 5 สังกัดกรมสามัญศึกษา ได้กระทำผิดวินัยขึ้น ถ้าการกระทำนั้น อธิบดีกรมสามัญศึกษาเห็นว่า เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ อธิบดีกรมสามัญศึกษาไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งลงโทษดังกล่าวได้ จะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.ค.กรม พิจารณา เมื่อ อ.ก.ค.กรม พิจารณาแล้วเห็นว่าข้าราชการครูมีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จึงมีมติให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือน จำนวน 2 ขั้น อธิบดีกรมสามัญศึกษา จึงมีคำสั่งลงโทษตามมติของ อ.ก.ค.กรม ถ้าหากข้าราชการครูผู้ถูกลงโทษเห็นว่า คำสั่งลงโทษของอธิบดีกรมสามัญศึกษาไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้าราชการครูผู้ถูกลงโทษก็มีสิทธิอุทธรณ์ ในกรณีเช่นนี้ผู้ถูกลงโทษ ต้องอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.กรม

<sup>79</sup>ดูพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 104 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4, มาตรา 61 และมาตรา 42

ซึ่งเป็นองค์กรเดียวกัน แต่ทำหน้าที่เป็น อ.ก.พ.กระทรวง 80, 81 ซึ่งมีคณะกรรมการ เป็นองค์คณะบุคคลคณะเดียวกันกับองค์กรพิจารณาลงโทษทางวินัย

4.1.2 อ.ก.ค.จังหวัด จะมีหน้าที่เป็นทั้งผู้พิจารณาโทษทางวินัยและเป็นผู้พิจารณา อุทธรณ์การลงโทษทางวินัย

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเห็นว่าข้าราชการ ครูผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ไม่มีอำนาจที่จะลงโทษได้ทันที แต่ต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.ค.จังหวัด เป็นผู้พิจารณาก่อน ในกรณีที่ อ.ก.ค.จังหวัด มีมติให้ลงโทษข้าราชการครู ใน ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แล้วผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด จะสั่งหรือปฏิบัติตามมตินั้น ถ้าข้าราชการครูเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่เหมาะสม หรือไม่ถูกต้อง ข้าราชการครูจะใช้สิทธิ อุทธรณ์ดังกล่าวต่ออุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.จังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาโทษทางวินัยใน เรื่องนั้นมาแล้ว และมีอนุกรรมการประกอบด้วยคณะบุคคลเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ข้าราชการครู ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 5 ลงมา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดแห่งหนึ่ง ได้กระทำผิด วินัยขึ้น ถ้าการกระทำผิดวินัยนั้น ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเห็นว่า เป็นการ กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ผู้อำนวยการการ ประถมศึกษาจังหวัดไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งลงโทษดังกล่าวได้ จะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.ค. จังหวัด พิจารณา เมื่อ อ.ก.ค.จังหวัด พิจารณาแล้ว เห็นว่าข้าราชการครูมีความผิดวินัยอย่าง ไม่ร้ายแรง จึงมีมติให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือน จำนวน 2 ขั้น ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

80 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 125(3) ประกอบ กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 4, มาตรา 61

81 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 125 บัญญัติว่า "การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน...ให้อุทธรณ์ ดังนี้

(1)...

(3) การอุทธรณ์คำสั่งของ...อธิบดีต่อ อ.ก.พ.กระทรวง



จึงมีคำสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.ค.จังหวัด ถ้าหากข้าราชการครูผู้ถูกลงโทษเห็นว่าคำสั่งลงโทษของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดไม่เหมาะสม หรือไม่ถูกต้อง ข้าราชการครูผู้ถูกลงโทษก็มีสิทธิอุทธรณ์ ในกรณีเช่นนี้ผู้ถูกลงโทษต้องอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.จังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรเดียวกัน ซึ่งจะ เป็นองค์คณะบุคคลคณะ เดียวกันกับองค์กรพิจารณาโทษทางวินัย

สาระสำคัญของการมีหลักการว่าด้วยการอุทธรณ์นั้น เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม และทำให้ผู้บังคับบัญชามีความรอบคอบในการดำเนินการทางวินัย ถ้าหากผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยผิดพลาด หรือไม่เหมาะสม หรือไม่ถูกต้อง ก็จะมีองค์กรทางปกครองที่มีลำดับชั้นเหนือกว่าทำการตรวจสอบ การที่ อ.ก.ค.กรม กิติ อ.ก.ค.จังหวัด กิติ เป็นทั้งองค์กรพิจารณาโทษทางวินัย และองค์กรพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยนั้น ย่อมขัดต่อหลักการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองประเภทหนึ่ง ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ในเรื่องเกี่ยวกับวินัย และการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับข้าราชการครูนั้นได้ประกาศใช้โดยเจตนารมณ์เปลี่ยนแปลงหลักการในการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ที่บัญญัติให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนืออีกลำดับหนึ่ง<sup>82</sup> เป็นการอุทธรณ์ต่อองค์คณะบุคคล คือ อ.ก.พ.กระทรวง เพราะการพิจารณาวินิจฉัยขององค์คณะบุคคลมีอิสระมากกว่าการวินิจฉัยโดยบุคคลคนเดียว และการพิจารณาวินัยเช่นนี้ จะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมมากกว่าการพิจารณาจากผู้บังคับบัญชาคนเดียว อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดให้อุทธรณ์ต่อองค์คณะบุคคลที่ผู้พิจารณาโทษทางวินัยไม่มีอิทธิพล ที่จะชี้แนะการวินิจฉัยคดีอีกด้วย ซึ่งกรณีตามตัวอย่างดังกล่าวมาแล้ว ถ้าหากข้าราชการพลเรือนระดับ 5 สังกัดกรมสามัญศึกษากระทำผิดวินัย และ อ.ก.พ.กรม มีมติให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือน 2 ขั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน ซึ่งเป็นองค์กรต่างกัน

<sup>82</sup>ดู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 104 และกฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2518) ว่าด้วยอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์



ในต่างประเทศ เช่น อังกฤษในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง ที่มีหน้าที่ทางตุลาการหรือวินิจฉัยคดี องค์กรที่มีส่วนร่วมในการวินิจฉัยคดีของตนมาแล้ว จะมาทบทวนที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษอีกไม่ได้ ดังกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ในคดี Cooper V. Wilson ซึ่งเป็นเรื่องที่ถูกพิจารณาทางวินัย เพียงแต่ได้เข้าร่วมประชุมกับกรรมการในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินัยเท่านั้น ศาลยังเพิกถอนผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัย เนื่องจากเป็นการขัดต่อหลัก natural justice ที่ผู้พิพากษาไม่อาจเป็นผู้พิพากษาคดีของตนเอง<sup>83</sup> แต่กรณีตามปัญหาเป็นเรื่องที่องค์กรเดียวกันเป็นทั้งผู้พิจารณาโทษ และเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์การลงโทษจึงเป็นกรณีที่ไม่เหมาะสมยิ่งกว่า

#### 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับผู้พิจารณาวินัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 103<sup>84</sup> บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่มีร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด

...

การลงโทษตามมาตรานี้ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ในสถานโทษ และอัตราโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฏ ก.พ."

กฏ ก.ค. 85 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจลงโทษข้าราชการครู ในความผิดวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง ดังต่อไปนี้

<sup>83</sup>ดู คดี Cooper v. Wilson ใน Wade, H.W.R. and Forsyth, C.F., Administrative Law, (Oxford : Clarendon Press,1994) หน้า 475

<sup>84</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 และ 61 ให้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใช้บังคับอนุโลม

<sup>85</sup>กฏ ก.ค. ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2531) ว่าด้วยอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน

ข้อ 1 ...

ข้อ 4 ผู้อำนวยการกอง ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หรือผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูผู้กระทำผิด วินัย มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือน ครั้งหนึ่งเป็นเวลาไม่เกินสองเดือน

ข้อ 5 อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครู ผู้กระทำผิด วินัย มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือลงโทษตัดเงินเดือน ครั้งหนึ่งไม่เกิน 10 % และเป็นเวลา ไม่เกินสี่เดือน หรือสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินหนึ่งขั้น

ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เมื่อนำมา บังคับใช้โดยอนุโลมกับการพิจารณาวินัยกับข้าราชการครู เป็นผลให้ข้าราชการครูสังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ผู้ถูกลงโทษในความผิด วินัยอย่างไม่ร้ายแรงกฎหมายให้อุทธรณ์การลงโทษทางวินัยต่อ อ.ก.ค.จังหวัด หรือ อ.ก.ค. กรุงเทพมหานคร<sup>86</sup> ซึ่งคณะอนุกรรมการใน อ.ก.ค.ตั้งกล่าว จะมีผู้อำนวยการการประถมศึกษา จังหวัด หรือผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นอนุกรรมการอยู่ด้วย<sup>87</sup>

เช่นเดียวกับข้าราชการครูสังกัดกรม ผู้ถูกลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายให้อุทธรณ์การลงโทษทางวินัยต่อ อ.ก.ค.กรม<sup>88</sup> ซึ่งคณะอนุกรรมการ ใน อ.ก.ค. กรมจะมีอธิบดีเป็นประธานอนุกรรมการ<sup>89</sup>

<sup>86</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 125(1) ประกอบ กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 4 และ 61

<sup>87</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 15(2) และ (3)

<sup>88</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 125(3)

ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 4 และ 61 และมติ อ.ก.ค. วิสามัญ เกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบข้าราชการครูในคราวประชุม ครั้งที่ 6/2536 เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2536

<sup>89</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 16



ในกรณีการอุทธรณ์การลงโทษ ในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค. ซึ่งในทางปฏิบัติในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.ค. จะมอบหมายให้อนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับอุทธรณ์เพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการอุทธรณ์ก่อน ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ก็คือ อนุกรรมการ ใน อ.ก.ค.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ กรรมการหรืออนุกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมอยู่ด้วย ทั้ง ๆ ที่อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม บางคนเป็นผู้พิจารณาโทษทางวินัยระดับกรมอยู่แล้ว

กรณีดังได้กล่าวมา เป็นปัญหาทำให้ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด หรือผู้อำนวยการประถมศึกษากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยอ้อม เพราะได้เป็นอนุกรรมการ ใน อ.ก.ค.จังหวัด หรือ อ.ก.ค.กรุงเทพมหานคร และอธิบดีจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยอ้อม เพราะได้เป็นอนุกรรมการใน อ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ หรือ ก.ค. เนื่องจากบุคคลดังกล่าวได้พิจารณาหรือลงโทษผู้ถูกกล่าวหามาก่อน ในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ บุคคลลักษณะเช่นนี้จะขาดคุณสมบัติที่จะทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ เพราะถือว่าเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง ดังเช่นในคดี Cooper V. Wilson เป็นเรื่องผู้บัญชาการตำรวจเมือง Liverpool ได้ไล่สืบทารวจเอกคนหนึ่งออกจากราชการ และสืบทารวจเอกคนนั้น ได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินัย คณะกรรมการยกอุทธรณ์ ในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินัยนั้น ปรากฏว่าผู้บัญชาการตำรวจได้เข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการดังกล่าวด้วย ศาลวินิจฉัยเพิกถอนผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัย<sup>90</sup> หรือในคดี Hannan V. Bradford Corporation<sup>91</sup> เป็นเรื่องกรรมการบริหารโรงเรียนแห่งหนึ่ง ได้มีมติไล่ครูออกจากงาน ซึ่งตามกฎหมายองค์การศึกษาส่วนท้องถิ่น มีอำนาจยับยั้งการไล่ครูออกจากงานได้แต่ไม่ยับยั้ง ในการพิจารณาของศาล ปรากฏข้อเท็จจริงว่า อนุกรรมการการศึกษาส่วนท้องถิ่น ที่มีมติไม่ยับยั้งการไล่ครูออกจากราชการนั้น มีกรรมการบริหารโรงเรียน 3 คน เป็นอนุกรรมการ ถึงแม้ว่า กรรมการบริหารโรงเรียนทั้ง 3 คน จะไม่ได้เข้าร่วมประชุม ในวันที่กรรมการบริหารโรงเรียนมีมติไล่ครูออกจากงานก็ตามก็ถือเป็น

<sup>90</sup>Wade, H.W.R. and Forsyth, C.F., Administrative Law, p.475

<sup>91</sup>Ibid. P.485



การกระทำที่น่าจะมีอคติได้ และผู้พิพากษา Widgery L.J. กล่าวในคดีนี้ว่า "เป็นสิ่งที่อาจเห็นได้ว่าสมาชิกขององค์กร เช่น กรรมการบริหารโรงเรียนมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนคำวินิจฉัยของผู้ร่วมงาน" ความสำคัญของการเป็นผู้วินิจฉัยคดี หรือการเป็นผู้พิพากษานั้น Lord Campbell ได้กล่าวไว้ในคดี *Dime V. Grand Junction Canal*<sup>92</sup> ที่ Lord Cottenham, Lord Chancellor ได้พิพากษายืนคำอุทธรณ์ของ Vice - Chancellor โดยปรากฏว่าเป็นผู้ถือหุ้นบางส่วน ในบริษัท Grand Junction Canal ซึ่งศาลสูงสุดวินิจฉัยเพิกถอนคำพิพากษาของ Lord Cottenham เนื่องจากมีส่วนได้เสียทางการเงิน แต่ศาลสูงสุดได้พิพากษายืนตามคำพิพากษา Vice-Chancellor เหมือนเดิมว่า "ไม่มีใครสงสัยแม้แต่อย่างใดว่า Lord Cottenham จะมีคำพิพากษาเช่นนั้น เพราะมีส่วนได้เสีย แต่ความสำคัญที่สุดอยู่ที่ว่าหลักเกณฑ์ที่ผู้พิพากษามีอาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง เป็นหลักที่ควรจะต้องเคารพ" หรือดังที่ Lord Denning กล่าวในคดี *Metropolitan Co. (FGC.) Ltd V. Lennon*<sup>93</sup> ว่าในการพิจารณาว่าความน่าจะเป็นอคติหรือความลำเอียง ศาลมิได้มองจากจิตใจของผู้พิพากษาเองหรือจิตใจของประธานกรรมการหรือจิตใจของใครก็ตามที่ทำหน้าที่ทางตุลาการ ศาลไม่ได้อมองว่ามีความเป็นไปได้ที่ผู้พิพากษาจะมีความอคติ หรือความลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจริงหรือไม่ แต่ศาลมองถึงความรู้สึกของบุคคลทั่วไป แม้ว่าเขาจะพิจารณาอย่างเป็นธรรมแล้ว ถ้าบุคคลทั่วไปยังคิดว่าในพฤติการณ์เช่นนั้น เขาน่าจะมีอคติต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแล้ว ผู้นั้นก็ไม่ควรพิจารณาคดีนั้น

จึงกล่าวได้ว่าการที่ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หรือผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร หรืออธิบดี ซึ่งเป็นผู้พิจารณาโทษทางวินัยมาแล้ว ต่อมาได้ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์อีกครั้ง ทำให้บุคคลทั่วไปสงสัยได้ว่าจะมีความเป็นธรรม เกิดขึ้นแก่ข้าราชการครู ผู้ถูกลงโทษหรือไม่ ดังที่ Lord Heward C.J. กล่าวในคดี *Sussex Justice, ex parte McCarty*<sup>94</sup> ว่า ความสำคัญของหลักที่ผู้พิจารณาคดี หรือผู้วินิจฉัยมีส่วนได้เสีย ไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดความยุติธรรมเท่านั้น แต่จะต้องให้ทุกคนได้ประจักษ์ และไม่เป็นที่สงสัยว่าความยุติธรรมจะต้องเกิดขึ้น

<sup>92</sup>Ibid., p.471

<sup>93</sup>Garner, J.F., *Administrative Law*, p.135

<sup>94</sup>Ibid., p.134

## 5. แนวทางการแก้ไขข้อหา

### 5.1 ข้อหาเกี่ยวกับองค์กร

ปัญหาสำคัญประการหนึ่ง เกิดขึ้นเนื่องจากการที่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ครุ พ.ศ. 2523 นำ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย การอุทธรณ์ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในสมัยเริ่มมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ครุ พ.ศ. 2523 นั้น กฎหมายที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้อนุโลมมาใช้ คือ พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ทำให้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครุ พ.ศ. 2523 ต้องนำพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้โดยอนุโลมแทน พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการ จัดรูปแบบองค์กรในการพิจารณาอุทธรณ์ มีลักษณะแตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2518 ที่ถูกยกเลิกกล่าวคือ พระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้เปลี่ยนแปลงหลักการพิจารณา อุทธรณ์การลงโทษในความคิดวินัยอย่างไม่มีรายแรง ทำให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือลำดับหนึ่งพิจารณา อุทธรณ์ เป็นอุทธรณ์ต่อองค์กรที่เป็นองค์คณะบุคคล แต่เนื่องจากองค์กรที่เป็นองค์คณะบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครุ พ.ศ. 2523 มีองค์กรที่มีลักษณะแตกต่างจาก องค์กร ที่เป็นองค์คณะบุคคลที่ใช้สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำให้การนำมาบังคับใช้โดยอนุโลม มีความสับสน เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครุ พ.ศ. 2523 มาตรา 61 กำหนดให้อำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.พ.กระทรวง และ อ.ก.พ.จังหวัด เป็นอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค. กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัด แล้วแต่กรณี แต่องค์กรสำหรับข้าราชการครุ ไม่มีองค์กรที่จะ เปรียบเทียบได้โดยตรงกับระดับ อ.ก.พ.กระทรวงจึงต้องให้อ.ก.ค.กรม ทำหน้าที่ในฐานะ อ.ก.พ.กระทรวง ทำให้วัตถุประสงค์ ในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เมื่อมาใช้กับข้าราชการครูเปียงเบนจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย ฉะนั้นปัญหานี้จึง ต้องการแก้ไข โดยวิธีการแก้ไข พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครุ พ.ศ. 2523 และระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง



พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็น ตามบทบัญญัติใน มาตรา 61 ที่บัญญัติว่า "ในส่วนของวินัย และการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และ การอุทธรณ์ ให้บรรดาอำนาจ และหน้าที่ของ อ.ก.พ.กระทรวง และ อ.ก.ค.จังหวัด เป็นอำนาจ และหน้าที่ของ อ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัด แล้วแต่กรณี

ตามบทบัญญัติตามมาตรานี้ผู้เขียนเห็นว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ ไม่ควรกำหนดให้อำนาจ และหน้าที่ของ อ.ก.พ.กระทรวง และ อ.ก.ค.จังหวัด ให้เป็นอำนาจ และหน้าที่ของ อ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัด แล้วแต่กรณี เพราะจะทำให้ อ.ก.ค.กรม และ อ.ก.ค.จังหวัด เป็นทั้งผู้พิจารณาโทษทางวินัย และเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์การลงโทษ ในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงในบางกรณีดังที่กล่าวมาแล้ว เนื่องจากองค์กรที่เป็นองค์คณะบุคคล สำหรับใช้กับข้าราชการครู และข้าราชการพลเรือนสามัญมีความแตกต่างกัน ดังนั้นหลักเกณฑ์ว่าด้วยการพิจารณาอุทธรณ์ควรบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูโดยเฉพาะและควรบัญญัติหลักเกณฑ์ว่าด้วยการอุทธรณ์ ในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้มีเนื้อหาเช่น

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชา ในราชการสังกัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.กรม และให้อ.ก.ค.กรมเป็นผู้พิจารณา เพื่อให้องค์กรพิจารณาโทษทางวินัยกับองค์กรพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยเป็นองค์กรที่ต่างกัน ซึ่งในเรื่องนี้ปัจจุบันหากจะให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ อ.ก.ค.กรม อาจให้ ก.ค. ออกระเบียบ ก.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์ ในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.กรมก็ได้ เพราะกฎหมายปัจจุบันเปิดโอกาสให้ตีความเช่นนั้นได้<sup>95</sup> เนื่องจากพระราช

<sup>95</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 125(1) และ(2) บัญญัติว่า "การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน... ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กรม"

(1) อุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชา ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.จังหวัด

(2) อุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชา ในราชการบริหารส่วนกลาง ที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กรม



บัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 ถือว่าสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นราชการบริหารส่วนกลาง

(2) การอุทธรณ์คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค. ซึ่งในทางปฏิบัติ ควรตั้งอนุกรรมการวิสามัญ เกี่ยวกับการอุทธรณ์ การลงโทษทางวินัย ในความผิดอย่างร้ายแรง หรือจะให้ อ.ก.ค.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและออกจากราชการ ปฏิบัติหน้าที่แทนก็ได้ ในส่วนนี้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู

## 5.2 ปัญหาเกี่ยวกับผู้พิจารณาวินัย

ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาวินัยแบ่งได้เป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับองค์กร ถ้าหากได้มีการแก้ไขเกี่ยวกับองค์กรแล้ว ผู้พิจารณาวินัยที่เป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง จะไม่เป็นผู้พิจารณาวินัยในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอีกต่อไป แต่อาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการ ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอีกซึ่งเป็นปัญหาอีกส่วนหนึ่ง กล่าวคือในการแต่งตั้งคณะกรรมการ หรืออนุกรรมการในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย โดยเฉพาะผู้ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางปฏิบัติ มักจะแต่งตั้งอธิบดีหรือรองอธิบดีของส่วนราชการที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยอยู่ด้วย เป็นกรรมการหรืออนุกรรมการ ใน ก.ค. หรือ อ.ก.ค.วิสามัญ เกี่ยวกับอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือ อ.ก.ค.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ซึ่งตามหลักการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น บุคคลผู้มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ ไม่ควรเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาโทษทางวินัยในเรื่องนั้นมาก่อนไม่ว่าจะเป็นฐานะหัวหน้าส่วนราชการ หรืออนุกรรมการใน อ.ก.ค.กรม หรือเป็นคณะกรรมการสอบสวนในเรื่องนั้นมาแล้ว เพราะอาจทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจว่าการพิจารณาในเรื่องนี้มีอคติได้ และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของผู้พิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย ต้องไม่เป็นบุคคลที่พิจารณาโทษในเรื่องนั้นมาแล้วไม่มีการกล่าวถึงในกฎหมาย หรือระเบียบใด ๆ เลย ผู้เขียนเห็นว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องเช่นนี้ควรจะมี และกฎเกณฑ์ที่พอจะเทียบเคียงกับเรื่องนี้ได้ ที่มีการกำหนดไว้คือหลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่ไม่อาจเป็นคณะกรรมการสอบสวนได้ตาม กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2528) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ข้อ 9 ซึ่งได้แก่

- (1) เป็นผู้ได้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะกระทำผิดวินัย ตามเรื่องที่กำลังหา
- (2) เป็นผู้มิประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน

(3) เป็นผู้มีเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา

(4) เป็นคู่สมรส หรือญาติโดยเกี่ยวข้องเป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดาและมารดา หรือร่วมแต่บิดา หรือมารดา กับผู้ถูกกล่าวหา

แต่คุณสมบัติของบุคคลที่ไม่อาจเป็น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เกี่ยวกับผู้พิจารณามีส่วนได้เสีย ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดไว้ จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ใน กฎ ก.ค.หรือระเบียบ ก.ค. ไว้ด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย