

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยวินัยถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งวินัยข้าราชการเป็นแบบแผนความประพฤติที่ทางราชการกำหนดให้ข้าราชการพึงต้องยึดถือและปฏิบัติตาม วินัยข้าราชการเป็นปัจจัยที่จะช่วยให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพ การปฏิบัติราชการของข้าราชการจะมีประสิทธิภาพเพียงใดหรือไม่ขึ้นอยู่กับการรักษาวินัย ซึ่งคำว่า “วินัย” มีขอบเขตเท่าที่กำหนดพฤติกรรมของข้าราชการไว้เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้นฉะนั้นพฤติกรรมใดที่ไม่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือมิใช่เป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติที่กำหนดเป็นบทวินัยไว้ก็จะไม่เป็นการกระทำผิดวินัย โดยการดำเนินการทางวินัยถือเป็นการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครองซึ่งต้องเป็นไปตามหลักการของกฎหมายมหาชน<sup>1</sup>

เดิมทีในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เป็นกฎหมายหลักที่นำมาบังคับใช้ในการบริหารงานบุคคล โดยในส่วนการดำเนินการทางวินัยนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มิได้มีการบัญญัติเรื่องการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ กล่าวคือ ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับราชการพลเรือนสามัญ มาใช้บังคับแก่ราชการครูโดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น และมาตรา 61 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู ฉบับเดียวกันก็ได้บัญญัติว่า “ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ ให้บรรดาอำนาจและหน้าที่ของ ก.พ. (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) เป็นอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค. (คณะกรรมการข้าราชการครู) อำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ. จังหวัด เป็นอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค. กรม หรือ

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2554). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา*. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (พิมพ์ครั้งที่ 15) กรุงเทพฯ : สกสศ. ลาดพร้าว. หน้า 18.

อ.ก.ค. จังหวัด แล้วแต่กรณี และให้อำนาจและหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัตินี้”

ต่อมาประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบการศึกษาและมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้มีการจัดแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการขึ้นใหม่ โดยแบ่งหน่วยงานออกเป็น 5 หน่วยงาน<sup>2</sup> โดยขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- 4) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 5) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

ในการจัดแบ่งหน่วยงานมารวมเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ได้มีการโอนบรรดาหน้าที่เกี่ยวกับราชการ รวมทั้งโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ อัตราค่าจ้าง ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมวิชาการ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มารวมอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมด<sup>3</sup> พร้อมทั้งได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2547 เพื่อสำหรับใช้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐ และระดับเขตพื้นที่การศึกษา ปฏิบัติตาม โดยมีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือเรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.” เป็นองค์คณะบริหารงานบุคคลหรือหน่วยงานวินิจฉัยข้อพิพาท กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทางวินัยตามบัญญัติแห่งกฎหมาย<sup>4</sup> และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด หรือ เรียกโดยย่อว่า “กศจ.” ประจำเขตพื้นที่การศึกษา เป็นหน่วยงานบริหารงานบุคคล<sup>5</sup>

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562. มาตรา 4.

<sup>3</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 63 และมาตรา 64.

<sup>4</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547. มาตรา 7 และมาตรา 19.

<sup>5</sup>คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ.

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้นำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย และหมวด 7 การดำเนินการทางวินัยมาใช้บังคับ ซึ่งในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว “ มาตรา 98 การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรม โดยมีชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

การสอบสวนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และต้องมีกรณีอันมีมูลว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยร่วมกันและในจำนวนผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นสูงกว่าผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหารายอื่นก็ให้ผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นสูงกว่าดังกล่าวเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด

ในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างหน่วยงานการศึกษาหรือต่างเขตพื้นที่การศึกษา กระทำผิดวินัยร่วมกันให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาแต่ละรายประสานการดำเนินการร่วมกันในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ในกรณีที่มีปัญหาหรือความเห็นขัดแย้งในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสาม ถ้าในระหว่างผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกันให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้นเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ถ้าในระหว่างผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ต่างเขตพื้นที่การศึกษาให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ในกรณีต่างส่วนราชการให้รัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด รวมทั้งในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ หรือจะทำให้การสอบสวนนั้นเสร็จไปโดยเร็วและยุติธรรมก็ให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นสอบสวนแทนได้

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีเข้าสังกัดมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสองได้

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎ ก.ค.ศ.

ในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. จะดำเนินการทางวินัย โดยไม่สอบสวนก็ได้” การกระทำผิดวินัยตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจตั้งบรรจุและแต่งตั้งจะต้อง ดำเนินการตามกระบวนการสอบสวนพิจารณาโดยมิชักช้า มีความยุติธรรม และคุ้มครองสิทธิ แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกกล่าวหาหรือเป็นผู้เสียหาย ตลอดจนพยายาม ที่ให้ถ้อยคำในการสอบสวน อันจะทำให้กระบวนการสอบสวนได้ความจริงและยุติธรรม โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการสำหรับพยานที่มีส่วนร่วม ในการกระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นผู้ทราบข้อมูลโดยตรง ที่เกิดความเกรงกลัวหรือความไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย ที่จะให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการในการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้ทราบมูลเหตุ ของการกระทำผิดทางวินัย แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการนำกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 “ข้อ 13 ในการสอบสวน ถ้ามีการอ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพยาน ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นที่จะต้องอำนวยความสะดวก ให้ความคุ้มครองพยาน จากการถูกกลั่นแกล้งหรือจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของพยานและ ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดนั้น เพื่อเป็นนายแก้ต่างในกรณีที่ถูกฟ้องร้องในคดีแพ่ง หรือคดีอาญา

เจ้าหน้าที่ของรัฐไปให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนในฐานะพยาน ให้ถือว่าเป็น การปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ในกรณีที่พยานมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวน อำนวยความสะดวกและให้ความคุ้มครองแก่พยานผู้ให้ข้อมูล ที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเหมาะสมตามควรแก่กรณี”

ซึ่งกฎดังกล่าวได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานไว้ เกี่ยวกับการอ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นพยาน อันมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองพยานที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่มิได้ให้ความคุ้มครอง ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับกรรณการร้องเรียน ไม่ว่าจะเป็นผู้ร้องเรียน พยาน บุคคลที่ให้ข้อมูลในการสืบสวน สอบสวน ที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

คณะกรรมการสอบสวนจึงได้นำมติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือเวียนที่ นร 0206/ว 218 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2541 หนังสือเวียนที่ นร 0205/ว 31 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2542 และหนังสือเวียนที่ นร 1011/ว 26 ลงวันที่ 17 กันยายน 2547 กำหนดหลักปฏิบัติให้แก่ คณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชา ในการกันบุคคลใดไว้เป็นพยาน หรือให้ความคุ้มครองพยาน โดยไม่ต้องรับภัยหรือไม่ได้รับความชอบธรรมจากการเป็นพยาน โดยนอกจากบทบัญญัติ ทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ที่ได้กำหนดข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในตัวบทกฎหมายแล้ว นอกเหนือจากที่กำหนดข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในตัวบทกฎหมายดังกล่าวแล้วยังมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งออกตามมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดให้การฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมดังกล่าวนี้เป็นความผิดวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วย<sup>6</sup>

จากสถิติข้อมูลการร้องเรียนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน<sup>7</sup> ปรากฏดังนี้

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีเรื่องร้องเรียน จำนวน 826 เรื่อง

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีเรื่องร้องเรียน จำนวน 840 เรื่อง

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีเรื่องร้องเรียน จำนวน 818 เรื่อง

และสถิติข้อมูลการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ผ่านการพิจารณา<sup>8</sup> ปรากฏดังนี้

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีจำนวน 193 เรื่อง

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีจำนวน 207 เรื่อง

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีจำนวน 205 เรื่อง

แม้ดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้ดำเนินการตามหมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย และหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แล้ว ยังคงมีจำนวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งถูกร้องเรียนกับดำเนินการทางวินัยเพิ่มมากขึ้น ทั้งปรากฏว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนหนึ่งที่ซึ่งยังมิได้ถูกร้องเรียนหรือดำเนินการทางวินัย เนื่องมาจากหลายครั้งที่การสืบสวนสอบสวนทางวินัย พบว่ามีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งได้ร่วมกันกระทำความผิดวินัยหรือกระทำความผิดวินัยที่เป็นลักษณะขบวนการ ดังที่ปรากฏเป็นข่าวตามสื่อมวลชนถึงกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งได้รับการติดต่อเรียกปรับเงินหรือทรัพย์สินจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหรือผู้มีอำนาจ เพื่อให้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 279.

<sup>7</sup> สถิติข้อมูลเรื่องร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. กลุ่มงานวิจัยเสริมสร้างพัฒนาวิสัยและวินัยของทอธรณ ร้องทุกข์ ร้องเรียน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.

<sup>8</sup> สถิติข้อมูลเรื่องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ผ่านการพิจารณาเป็นที่ยุติแล้ว. การกิจเสริมสร้างและมาตรฐานวินัย และกลุ่มนโยบายและยุทธศาสตร์. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.

ให้ได้เลื่อนตำแหน่งหรือการโยกย้ายตำแหน่ง หรือการกระทำร่วมกันไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ซึ่งถือว่าผู้กระทำผิดเป็นผู้ซึ่งได้รับข้อมูลที่สำคัญโดยตรง เป็นประโยชน์ต่อการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการสอบสวนที่จะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษทางวินัยกับผู้กระทำผิดและสามารถขยายผลให้ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาซึ่งร่วมกระทำผิดรายอื่นได้หากในการสอบสวนพาดพิงไปถึงว่าผู้นั้นได้มีส่วนร่วมในการกระทำผิดในเรื่องที่ทำการสอบสวนนั้นด้วย

การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองพยาน การกันเป็นพยาน สิทธิของบุคคลซึ่งได้รับการกันเป็นพยาน จึงส่งผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัย ทำให้คณะกรรมการสอบสวนต้องประสบกับปัญหาคือความยากในการหาพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้อกล่าวหา และบางเรื่องไม่สามารถหาพยานหลักฐานมาสนับสนุนได้ เนื่องจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเกิดความเกรงกลัวว่าจะถูกดำเนินการทางวินัยหรืออาจไม่ได้รับความคุ้มครองจากผู้บังคับบัญชา จึงไม่กล้าที่จะให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ที่ตนทราบแก่คณะกรรมการสอบสวน ขาดพยานหลักฐานที่สำคัญในการดำเนินการทางวินัยที่จะนำมาเอาผิดทางวินัยแก่ตัวการสำคัญหรือผู้กระทำผิดรายอื่นมาลงโทษทางวินัยได้ อีกทั้งตัวการที่สำคัญและผู้กระทำผิดรายอื่นก็ยังคงกระทำความผิดทางวินัยในลักษณะเช่นนี้ต่อไปโดยปราศจากความเกรงกลัวต่อกฎหมาย เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง และเกิดความเสื่อมเสียต่อวงการการศึกษาของประเทศไทยที่เป็น “พ่อพิมพ์” หรือ “แม่พิมพ์” ของชาติ ซึ่งอบรมสั่งสอนเด็กนักเรียนให้เป็นบุคลากรในการพัฒนาประเทศชาติ ประกอบกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองผู้ซึ่งมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยนั้นไม่อาจกระทำได้ตามอำเภอใจหรือตามความพอใจ แต่การใช้ดุลพินิจนั้นต้องอยู่ภายใต้ความผูกพันตามหลักกฎหมายปกครองและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงหลักความเหมาะสม เพื่อให้มาตรการหรือวิธีการการกันเป็นพยานในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คำนึงถึงหลักว่าด้วยความจำเป็นเพื่อที่จะเกิดประโยชน์ต่อทางราชการอย่างไร โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชนและดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนา กฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณี ที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตาม ขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” ประกอบกับหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค ด้านกฎหมายระบุว่า “ (1) มีกลไก ให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการ โดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้ การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ (2) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพ กฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย (3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล กฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย (4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือ ประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ”

การกันเป็นพยานในสหรัฐอเมริกากระทำโดยให้ความคุ้มกัน (Immunity) แก่ผู้ร่วมกระทำ ความผิดที่อ้างสิทธิในการไม่ให้การเป็นพยานต่อตนเองในทางอาญา ซึ่งในการดำเนินการคดี ในสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มกันสองประเภท คือ กฎหมายที่ให้ความคุ้มกัน โดยอัตโนมัติ (Automatic Immunity) และกฎหมายที่ให้ความคุ้มกัน โดยต้องมีการเรียกร้อง (Claim immunity statutes) ซึ่งหากไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มกันในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังกล่าว บุคคลย่อมสามารถอ้างสิทธิที่จะไม่ให้การเป็นพยานต่อตนเองในทางอาญาได้” และสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนีใช้หลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวก ยุติธรรมแก่บุคคล โดยเสมอกัน พนักงานอัยการต้องฟ้องทุกคดีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอ

<sup>9</sup> อรรถนพ ลิขิตจิตตะ. (2548). *มาตรการส่งเสริมบุคคลให้ความช่วยเหลือหรือให้ข้อมูลแก่หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 178 - 194.

อย่างไรก็ตาม มาตรา 4 ของ Principal Witness Act<sup>10</sup> มาตรา 4 ของกฎหมายฉบับนี้ให้บังคับใช้ โดยอนุโลมกับการเปิดเผยข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามมาตรา 129 ของประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดที่สามารถลงโทษจำคุกขั้นต่ำหนึ่งปีได้ หรือขององค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำความผิดที่อาจถูกริบทรัพย์สินได้ (มาตรา 73 ของประมวลกฎหมายอาญา)

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้ศึกษามีความประสงค์ที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด ได้รับความคุ้มครองจากการกันเป็นพยาน ได้รับความคุ้มครองจากการกันเป็นพยาน สิทธิของบุคคลซึ่งได้รับการกันเป็นพยานและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการกันเป็นพยาน เนื่องจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดวินัย ซึ่งเป็นผู้ทราบข้อมูลโดยตรง เกิดความเกรงกลัวหรือความไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกายที่จะให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการในการดำเนินการทางวินัย โดยให้ทราบมูลเหตุของการกระทำความผิดทางวินัย

ตามหนังสือเวียนที่ นร 0206/ว 218 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2541 หนังสือเวียนที่ นร 0205/ว 31 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2542 หนังสือเวียนที่ นร 1011/ว 26 ลงวันที่ 17 กันยายน 2547 การให้ความคุ้มครองผู้ที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียน ไม่ว่าจะเป็นผู้ร้องเรียน พยานและบุคคลที่ให้ข้อมูลในการสืบสวนสอบสวน โดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องราวกล่าวโทษข้าราชการเป็นผู้ใช้ดุลพินิจสั่งการที่สมควร เพื่อคุ้มครองผู้ร้องและพยานรวมถึงบุคคลที่ให้ข้อมูลในการสืบสวนสอบสวน ซึ่งอาจเนื่องมาจากการร้องเรียน การเป็นพยานหรือการให้ข้อมูลนั้น โดยให้เหตุผลว่าการกำหนดมาตรการดังกล่าวจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

<sup>10</sup> Article 4 of Principal Witness Act “If the offender or participant in a terrorist criminal offence (section 129 a of the Criminal Code) or in a criminal offence related to such offence him/herself or through the mediation of a third party discloses his/her knowledge of facts to a criminal prosecution authority which is likely

(1) to prevent the commission of such a criminal offence,

(2) to promote the detection of such a criminal offence, if he/she was involved therein, beyond his/ her own contribution to the offence, or

(3) to lead to the apprehension of an offender or participant in such a criminal offence, the Federal Public

Prosecutor General, with the agreement of the Criminal Panel of the Federal Court of Justice, may dispense with prosecution if the significance of what the offender or participant disclosed, in particular in connection with the prevention of future offences, justifies this in relation to that individual’s offence.”



การทำงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้ร้องไม่ต้องกังวลกับการที่จะต้องได้รับโทษภัยหรือความไม่ชอบธรรมทั้งปวง ถือได้ว่าหนังสือเวียนดังกล่าวข้างต้นเป็นการให้ความคุ้มครองผู้ที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนกล่าวหาโทษข้าราชการที่เป็นรูปธรรมและมีความชัดเจน ทั้งยังให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ ซึ่งจากหนังสือเวียนทั้ง 3 ฉบับ ผู้ศึกษาเห็นว่าเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการกันพยานข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์หรือผลดียิ่งต่อทางราชการซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดวินัยเป็นพยานไว้ใน มาตรา 98/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่ง โดยให้มีกรกันเป็นพยานและเป็นประโยชน์ต่อการนำไปกำหนดเป็นมาตรการ ในการรักษาวินัย อันจะเป็นผลให้การปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปอย่างชอบธรรม พร้อมทั้งจะได้นำไปแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปโดยชอบธรรมต่อไป ย่อมจะส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารงานบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสในองค์กรและวงการศึกษาของประเทศไทยในที่สุด

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมา และความสำคัญของปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 1.2.3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกันเป็นพยาน ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 1.2.4 เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพยานในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 1.2.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามหาหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมต่อไป

### 1.3 สมมติฐานการวิจัย

ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะต้องไปตามที่กำหนด ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเมื่อได้ดำเนินการทางวินัยเกิดปัญหาทางกฎหมายในการกันเป็นพยาน ซึ่งเป็นข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาผู้ซึ่งมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด เกิดความเกรงกลัวต่อการให้ข้อมูลที่ เป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคณะกรรมการสอบสวน ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรค ในการรวบรวมพยานหลักฐานและขาดพยานหลักฐานสำคัญในการดำเนินการทางวินัยที่จะเอาผิด ทางวินัยแก่ตัวการสำคัญหรือผู้กระทำความผิดรายอื่นมาลงโทษทางวินัยได้ จึงต้องมีการบัญญัติ เรื่องการกันเป็นพยานไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและ ความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าสารนิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาเฉพาะแนวคิดทฤษฎีในเรื่องในการดำเนินการ ทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เกี่ยวกับมาตรการกันเป็นพยาน โดยศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 และกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ของหน่วยงานของรัฐอื่นหรือของต่างประเทศ เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการที่จะกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัยให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

### 1.5 วิธีการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาดัวยบทกฎหมาย เอกสารทางวิชาการ บทความ วารสาร รายงานประชุมสัมมนาและ สิ่งพิมพ์ต่างๆ ตลอดจนรายงานการศึกษา รวมทั้งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ปรากฏบนเครือข่าย อินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการดำเนินการทางวินัย

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบความเป็นมา และความสำคัญของปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.6.2 ทราบความหมาย แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.6.3 ทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกันเป็นพยานในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.6.4 ทราบผลวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพยานในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.6.5 ทราบข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมต่อไป