

บทที่ 1

บทนำ

การปกครองของรัฐต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal State) ซึ่งมีเจตนารมณ์คุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองถือเป็นภารกิจในการดำเนินการแทนรัฐ โดยการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามภารกิจของรัฐ และต้องอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ชัดแจ้ง และต้องดำเนินการภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย พร้อมทั้งให้การรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ของบุคคลไว้เป็นการเฉพาะ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดผลขึ้นจริง และป้องกันมิให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน¹

การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย (Disciplinary punishment) เป็นมาตรการของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในฝ่ายปกครอง และป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำการใด ๆ ที่ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อระบบราชการ หรือขาดความเชื่อถือในตำแหน่งหน้าที่

การถูกลงโทษทางวินัยจึงถือเป็นความรับผิดชอบของข้าราชการผู้กระทำฝ่าฝืนข้อกำหนดหรือข้อปฏิบัติ ซึ่งเป็นมาตรการที่เป็นผลร้ายต่อข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย การสั่งลงโทษทางวินัยจึงเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาที่อาจมีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการผู้ถูกลงโทษ ผู้บังคับบัญชาจึงต้องกระทำการภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมว่าข้าราชการผู้ถูกลงโทษ

¹ ภูมิ มูลศิลป์ และคณะ. (2565). *ประเด็นสำคัญที่พึงมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 323.

จะไม่ถูกลงโทษทางวินัยเนื่องจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้บังคับบัญชา หรือกลั่นแกล้งให้ถูกลงโทษทางวินัย ดังนั้น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้มีอำนาจต้องไม่กระทำโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง หลักกฎหมายทั่วไป รวมถึงไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษ และค่านึงได้สัดส่วนประกอบด้วย

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายสำคัญที่ก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 53²

² มาตรา 53 ภายใต้บังคับมาตรา 45 วรรคหนึ่ง มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 58 มาตรา 64 มาตรา 65 มาตรา 66 และมาตรา 67 การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ เมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.ค.ศ. แล้วให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอ นายกรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา การศึกษาเชี่ยวชาญ ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติ ก.ค.ศ.

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 38 ข. (5) ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. (2) ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะชำนาญการ ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

(4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ช่วย ตำแหน่งครู และตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. (2) ในสถานศึกษา ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

(5) การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย เว้นแต่ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษให้ดำเนินการตาม (1) โดยอนุโลม

ที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยเพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยหลักแล้ว เกิดขึ้นเมื่อมีข้อเท็จจริงหรือมีการร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นข้อห้าม (Prohibition) ในหน้าที่ของข้าราชการพึงปฏิบัติตามที่กฎหมาย ว่าด้วยวินัยข้าราชการกำหนดไว้ ผู้บังคับบัญชาย่อมมีหน้าที่สืบหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่ถูกกล่าวหา มีมูลอันควรกล่าวหาทางวินัยหรือไม่ และกรณีมีมูลควรกล่าวหาว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 98 วรรคหนึ่ง³ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา กรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า และในการสอบสวน จะต้องแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา โดยการสอบสวนต้องดำเนินการ

(6) การบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งอาจารย์ ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ตำแหน่งรองศาสตราจารย์ และตำแหน่งศาสตราจารย์ ตามมาตรา 38 ก. (3) ถึง (6) ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับ โดยอนุโลมโดยให้สถานบันอุดมศึกษาทำหน้าที่แทน ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง แล้วแต่กรณี เว้นแต่ ก.ค.ศ. จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามวรรคหนึ่ง (2) ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ เลขธิการสภาการศึกษา เลขธิการคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขธิการคุรุสภา เป็นกรรมการ และเลขธิการ ก.ค.ศ. เป็นกรรมการและเลขานุการทำหน้าที่คัดเลือกบุคคล ที่สมควรได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามจำนวน เขตพื้นที่การศึกษา

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือก ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

บรรดาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ที่บัญญัติถึงผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ให้หมายถึงผู้มีอำนาจ สั่งบรรจุตามวรรคหนึ่ง (1) หรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง (2) (3) (4) (5) หรือ (6) แล้วแต่กรณี ³ มาตรา 98 การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหา ว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริง และความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุน ข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจง และนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550⁴ เมื่อการสอบสวนแล้วเสร็จ คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ต้องรายงานผลการสอบสวนไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัย (Procedure) ย่อมถือเป็นผู้กระทำผิดวินัยที่จะต้องได้รับโทษทางวินัย ซึ่งโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก โดยมาตรา 99⁵ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติกรณีผลการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาจับได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดผู้บังคับบัญชา ย่อมมีอำนาจสั่งยุติเรื่อง หากผลการสอบสวนฟังได้ว่ากระทำความผิดวินัยผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการตามมาตรา 100 ซึ่งมาตรา 100 วรรคหนึ่ง และวรรคสี่⁶ ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัย สำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และความผิดวินัยไม่ร้ายแรงออกเป็นสองกรณี ดังนี้

⁴ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือเรียกโดยย่อว่า ก.ค.ศ. อาศัยอำนาจตามมาตรา 98 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในการออกกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย เช่น คุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน ขั้นตอนการดำเนินการสอบสวนทางวินัย การสอบปากคำพยานบุคคล การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา การเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงข้อกล่าวหาและนำสืบพยานหลักฐาน การสรุปสำนวน การประชุมของคณะกรรมการสอบสวน การรายงานผลการสอบสวนทางวินัย รวมถึงความบกพร่องของการดำเนินการทางวินัยที่เกิดจากการสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมายบางกรณี

⁵ มาตรา 99 เมื่อได้ดำเนินการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 98 แล้ว ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัยให้สั่งยุติเรื่อง ถ้าฟังได้ว่ากระทำความผิดวินัยให้ดำเนินการตามมาตรา 100 และในกรณีที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนผ่อนโทษ ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก

⁶ มาตรา 100 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน

(1) กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ต้องสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ผู้บังคับบัญชาต้องนำความเห็นเสนอต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา⁷ ของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณา และเมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาแล้วมีมติประการใด ผู้บังคับบัญชาจะต้องออกสั่งไปตามนั้น สำหรับวิธีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 97⁸ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติวิธีการออกคำสั่งลงโทษแก่ข้าราชการครู

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แล้วแต่กรณี เห็นว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออกให้ดำเนินการดังนี้

(1) สำหรับตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ตำแหน่งศาสตราจารย์ และผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะใดซึ่งกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือเป็นการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามวรรคหก หรือที่นายกรัฐมนตรีนหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 98 วรรคห้า ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. พิจารณา

(2) สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานอกจาก (1) ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณา

๑๓๑

๑๓๑

⁷ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คือ คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน พุทธศักราช 2560 พ.ศ. 2565 ข้อ 14 กำหนดให้คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา” และคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา” สำหรับแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดไว้

⁸ มาตรา 97 การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบของ อ.ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และมีให้เป็นไปโดยพยานาต โดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความคิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และมีเหตุผลอย่างไรในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น

และบุคลากรทางการศึกษาที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องทำเป็นคำสั่งที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกลงโทษ กระทำความคิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใดและมีเหตุผลอย่างไรในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่ง เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548

(2) กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงที่ต้องสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ผู้บังคับบัญชามีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษได้ตามความเหมาะสมกับพฤติการณ์ความผิด หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ ผู้บังคับบัญชา อาจงดโทษโดยวิธีการทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือว่ากล่าวตักเตือนได้ สำหรับอำนาจการสั่งลงโทษ วินัยไม่ร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้ได้บังคับบัญชาในสถานใด ได้เพียงใด จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 (2)⁹ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (The Nation Counter Corruption Commission) เรียกโดยย่อว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และมาตรา 91 (2)¹⁰

⁹ มาตรา 28 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

๑๓๑

๑๓๑

¹⁰ มาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนักงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย¹¹ ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป สำหรับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมต้องเป็นไปตามมาตรา 98 วรรคหนึ่งและวรรคสี่¹² แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่บัญญัติว่าเมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับส่วนงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่าส่วนงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

¹¹ อรรถิข สุขบาล. (2563). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 95.

¹² มาตรา 98 เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับส่วนงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าส่วนงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนงานการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี

๑๓๑

๑๓๑

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาแล้ว ให้ส่งส่วนงานการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

๑๓๑

๑๓๑

เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา¹³

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยตามอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินการเพื่อสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จะถือเป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกัน แต่การกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งสองฉบับกลับส่งผลให้เกิดการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเช่นเดียวกัน ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษทางวินัยตามขั้นตอนและวิธีการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาอาจมีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้อีก โดยการที่กฎหมายทั้งสองฉบับให้อำนาจผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยเช่นเดียวกัน ย่อมทำให้เกิดการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซ้ำซ้อน

เมื่อศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ยังพบว่า การออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อนอาจพบได้ในขั้นตอนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย โดยการรายงานการดำเนินการทางวินัยถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการดำเนินการทางวินัย มีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตรวจสอบกระบวนการดำเนินการทางวินัย ตลอดจนความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ของคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ โดยผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปมีอำนาจปรับเปลี่ยนฐานความผิดสถานโทษ หรือสั่งให้

¹³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2564). *แนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561*. กรุงเทพฯ: ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน. ส่วนที่ 1 หน้า 1.

แก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งมาตรา 104 วรรคหนึ่ง¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติขั้นตอนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย เมื่อเสร็จการดำเนินการทางวินัยและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปได้พิจารณารายงานดังกล่าวแล้วเห็นว่าการยุติเรื่อง การงดโทษ หรือการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจสั่งงดโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มสถานโทษ เปลี่ยนแปลงและแก้ไขข้อความในคำสั่งเดิม หรือดำเนินการอย่างใดเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความจริงและความยุติธรรมได้ตามควรแก่กรณี และด้วยเหตุที่ผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปมีอำนาจปรับเปลี่ยนสถานโทษ การเพิ่มโทษจากระดับโทษเดิมซึ่งเป็นการลงโทษสำหรับการกระทำครั้งเดียวกัน ย่อมถือว่าเป็นการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อนที่ส่งผลต่อกระทบต่อข้าราชการผู้ถูกลงโทษมากยิ่งขึ้น ดังนั้น

¹⁴ มาตรา 104 เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการสอบสวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด หรือสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการไปแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานแล้วเห็นว่าการยุติเรื่อง การงดโทษ หรือการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้มีอำนาจสั่งงดโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มสถานโทษ เปลี่ยนแปลงและแก้ไขข้อความในคำสั่งเดิม หรือดำเนินการอย่างใดเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความจริงและความยุติธรรมได้ตามควรแก่กรณี และหากเห็นว่าการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้แจ้งหรือรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป เมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้เสนอหรือรายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการพิจารณา แต่ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการซึ่งได้รับรายงานมีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาต่อไป

(2) การรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ค.ศ. พิจารณาตามลำดับ

ประเด็นการออกคำสั่งลงโทษใหม่ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิดเดียวกันกับที่ผู้บังคับบัญชาได้เคยสั่งลงโทษไปแล้ว และการออกคำสั่งลงโทษใหม่ที่เป็นกรเพิ่มโทษตามมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 104 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และตามมติ ก.ค.ศ.¹⁵ ซึ่งมีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 104 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยปัญหาเกี่ยวกับการการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซ้ำซ้อนอาจวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายได้ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับอำนาจดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

เมื่อมีการร้องเรียนกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีพฤติกรรมทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และหากผู้ร้องเรียนได้นำเรื่องเดียวกันยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้เช่นกัน โดยการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 91 (2) และมาตรา 98 ไต่สวนและชี้มูลความผิด และส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งเป็นกระบวนการที่แตกต่างหากจากกระบวนการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งดำเนินการ

¹⁵ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า ก.ค.ศ. เป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพ เสริมสร้างและพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้เป็นพลเมืองที่มีความรู้ มีศักยภาพในการพัฒนาประเทศในอนาคต และตามมาตรา 19 (12) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ก.ค.ศ. มีอำนาจและหน้าที่กำหนดมาตรฐาน พิจารณา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

โดยผู้บังคับบัญชา ดังนั้น แม้ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาแล้ว ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นกระทำการทุจริตในภาครัฐและมีมูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาอาจดำเนินการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำในความผิดเดียวกันนี้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้อีก

ประการที่สอง ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิม เพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่ว่าจะด้วยเหตุที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดเดียวกันกับผู้บังคับบัญชาได้เคยสั่งลงโทษไปแล้ว หรือการสั่งลงโทษซ้ำซ้อนในขั้นตอนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย หรือการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี ซึ่งมีอำนาจสั่งลงโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มสถานโทษ เปลี่ยนแปลงและแก้ไขข้อความในคำสั่งลงโทษ ทั้งนี้ การเพิ่มโทษโดยการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อออกคำสั่งลงโทษใหม่ที่มีความรุนแรงกว่าคำสั่งลงโทษเดิม และกระทบต่อสิทธิของข้าราชการผู้ถูกสั่งลงโทษมากยิ่งขึ้น การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่ผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมให้สิ้นผลไป ก่อนการออกคำสั่งลงโทษใหม่ที่มีสถานโทษสูงขึ้น และด้วยเหตุที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง เมื่อกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีเพียงบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปมีอำนาจสั่งเพิ่มโทษ แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมไว้ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน ดังนั้น การลงโทษทางวินัยกรณีดังกล่าวจึงต้องนำหลักเกณฑ์การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับการออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อมีคำสั่งลงโทษใหม่ที่มีผลเป็นการเพิ่มโทษนั้นมีแนวทางการพิจารณาแยกออกเป็นสองแนวทาง คือ คำสั่งลงโทษใหม่มีผลเป็นการลดคำสั่งลงโทษเดิมที่ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมก่อน และคำสั่งลงโทษใหม่ถือเป็นการสั่งลงโทษซ้ำในมูลความผิดเดียวกันที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมก่อน ซึ่งในเรื่องดังกล่าวมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2557 วินิจฉัยว่า

การลงโทษทางวินัยดังกล่าวเป็นการลงโทษข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียวเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป และต้องห้ามตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หาได้มีผลเป็นการยกเลิกหรือยกเว้นผลบังคับของหลักกฎหมายทั่วไป (Principle of General Law) ที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ห้ามมิให้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครองแต่อย่างใดไม่ และในเรื่องเดียวกันคณะกรรมการกฤษฎีกา ในเรื่องเสรีจที่ 32/2547 ให้ความเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 301 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งรวมถึงการไต่สวนวินัยจรรยาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าร้ายพิศปกติทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ด้วย เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่คนใดกระทำการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ และตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าไม่มีมูลความผิดข้อกล่าวหาดังกล่าวก็เป็นอันตกไป แต่ถ้ามีมติว่ามีมูลความผิดก็จะดำเนินการต่อไป โดยหากมีมูลความผิดวินัยก็จะดำเนินการตามมาตรา 92 แต่ถ้ามีมูลความผิดอาญาที่จะดำเนินการตามมาตรา 97 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่พนักงานเทศบาลในกรณีนี้ จึงเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และไม่อาจถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อนแต่อย่างใด¹⁶ เมื่อวิเคราะห์จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกาย่อมเห็นได้ว่า การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังขาดความชัดเจนในหลักเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับเพิกถอน

¹⁶ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล ในเรื่องเสรีจที่ 32/2547.

คำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อมีคำสั่งลงโทษใหม่ และกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก็ไม่มีบทบัญญัติรองรับการดังกล่าวไว้ในกฎหมาย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวขึ้นอยู่กับ การพิจารณาเทียบเคียงแนวคำวินิจฉัยที่วินิจฉัยไว้แตกต่างกัน ส่งผลให้การบังคับกฎหมายไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ประการที่สาม ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งออกโดยขัดต่อหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านตั้งแต่กระบวนการดำเนินการทางวินัย ตลอดจนขั้นตอนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยการอุทธรณ์ถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระหว่างการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จะเห็นได้ว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษอาจใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเฉพาะในประเด็นการใช้ดุลพินิจกำหนดสถานโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ส่งผลให้ผู้ถูกลงโทษขาดโอกาสโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือโต้แย้งประเด็นการสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป เพื่อขอให้ตรวจสอบและแก้ไขบรรเทาความเสียหายดังกล่าวภายในฝ่ายปกครอง ทำให้การหยิบยกประเด็นปัญหาการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจำเป็นต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพียงอย่างเดียว เพื่อขอให้ศาลวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งมีระยะเวลาในการดำเนินการมากกว่าการดำเนินการภายในฝ่ายปกครอง

กรณีจึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ยังขาดหลักเกณฑ์และวิธีการการดำเนินการเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้โดยชัดเจนในกฎหมาย เมื่อมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่กำหนดไว้เป็นกรอบกว้าง ๆ ไม่ครอบคลุมเกี่ยวกับการลงโทษใหม่ หรือการสั่งเพิ่มโทษเพื่อแก้ไขปัญหาการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ซ้ำซ้อนประเด็นการสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวจึงเป็นประเด็นปัญหาที่ควรศึกษา เพื่อหาทางแก้ไข

และนำมาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติงาน และให้เกิดความเป็นธรรมต่อข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย ข้ำช้อนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. เพื่อให้เข้าใจถึงแนวความคิด และหลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับการห้ามดำเนินคดีข้ำ ในระบบกฎหมายไทย และของต่างประเทศ
3. เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา
4. เพื่อวิเคราะห์ถึงเหตุแห่งการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้ำช้อนที่ศาลปกครองวินิจฉัย ว่าเป็นการออกคำสั่งลงโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผลทางกฎหมายของการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว
5. เพื่อหาข้อสรุป และข้อเสนอที่เหมาะสมจากการวิเคราะห์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้ำช้อน เพื่อแก้ปัญหาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้ำช้อนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายสำคัญที่ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัย แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมถึงการใช้ดุลพินิจในการสั่งเพิ่มโทษ ขององค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการในชั้นการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่งเกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้ำช้อนแก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาที่อาจขัดต่อหลักการที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว และอาจขัดต่อบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ห้ามมิให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายให้อำนาจจำกัดสิทธิ

หรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง ประกอบกับแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมก่อนออกคำสั่งลงโทษใหม่ยังขาดความชัดเจน เนื่องจากองค์รวินิจฉัยมีคำวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้แตกต่างกัน และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยังพบว่าไม่มีบทบัญญัติวิธีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยและการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อป้องกันปัญหาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ จึงควรศึกษากฎหมาย ทฤษฎี หรือหลักการที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามาปรับใช้ให้ถูกต้อง เหมาะสม และเกิดประสิทธิภาพต่อไป

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ คำพิพากษาของศาล ประกอบการค้นคว้าตำรา หนังสือ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความทางวิชาการ เอกสารราชการ และเอกสารอื่น ๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์แก้ไข้ปัญหาและทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง (*ne bis in idem* หรือ Double Jeopardy) ที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักสากลต่อไป

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อำนาจการสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา และอำนาจการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย รวมถึงหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง (*ne bis in idem* หรือ Double Jeopardy) โดยทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับทฤษฎีกฎหมายของไทย และของต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. ทำให้ทราบถึงข้อความคิด และหลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับการห้ามดำเนินคดีซ้ำในระบบกฎหมายไทย และของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
4. ทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงเหตุแห่งการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน และผลทางกฎหมายของการออกคำสั่งลงโทษดังกล่าว
5. ทำให้ได้ข้อสรุป และข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์คำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน เพื่อแก้ปัญหาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา