

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นกลางในการดำเนินการทางวินัย
ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
Legal Issue Concerning Impartiality in Disciplinary Proceedings
of Teacher Civil Servants and Educational Personnel

ศิริลักษณ์ ศรีบัว¹
Siriluk Sribua¹

Receive: 20 มกราคม 2569 Revised: 10 กุมภาพันธ์ 2569 Accepted: 16 กุมภาพันธ์ 2569

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญต่อการรักษามาตรฐานวิชาชีพและส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งตามหลักกฎหมายมหาชนและพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 และ 16 กำหนดไว้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองต้องปราศจากส่วนได้เสียและอคติ อย่างไรก็ตาม กระบวนการวินัยภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังมีบางกระบวนการที่ขัดกับหลักความเป็นกลางซึ่งเป็นหลักการสำคัญในกฎหมายมหาชนและการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องยังคงมีประเด็นปัญหาในหลายขั้นตอนที่อาจขัดต่อหลักความเป็นกลาง ได้แก่ 1) ปัญหาความเป็นกลางในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่อาจมีการแต่งตั้งบุคคลที่เคยเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมาก่อน ทำให้เกิดความโน้มเอียง 2) ปัญหาความเป็นกลางในกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เรื่องเดียวกันแต่ต่างฐานะกัน และ 3) ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรผู้ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการกำหนดข้อห้ามที่ชัดเจนในการแต่งตั้งกรรมการสอบสวน การปรับปรุงขั้นตอนการรายงานผลไม่ให้เกิดกรณีที่บุคคลเดียวกันจะมาพิจารณาในเรื่องเดียวกันอีก รวมถึงการทบทวนโครงสร้างและที่มาขององค์กรตรวจสอบเพื่อให้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นและความยุติธรรมให้แก่ระบบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อไป

คำสำคัญ: หลักความเป็นกลาง, หลักความไม่มีส่วนได้เสีย, การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

¹ นักศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ; Master Student of Laws, Faculty of Interdisciplinary, Khon Kaen University, Thailand; e-mail: siriluk.sribua@gmail.com

ABSTRACT

This independent study aims to examine the legal problems concerning the principle of neutrality in the disciplinary proceedings for teachers and educational personnel. This process is crucial for maintaining professional standards and directly affects the rights and duties of teachers and educational personnel. According to public law principles and Sections 13 and 16 of the Administrative Procedure Act, B.E. 2539, officials conducting administrative proceedings must be free from conflicts of interest and bias. However, under the Teachers and Educational Personnel Civil Service Act, B.E. 2547, and its related rules and regulations, certain disciplinary processes still conflict with the principle of neutrality, a fundamental concept in public law and administrative procedure.

The study found that relevant laws and regulations still contain issues at several stages that may conflict with the principle of neutrality, including: 1) The issue of neutrality in the appointment of the disciplinary inquiry committee, where individuals who previously served on the fact-finding committee may be appointed, leading to potential bias; 2) The problem of neutrality when officials perform the same duties but in different capacities; and 3) The issue of the independence of the organization responsible for reviewing disciplinary actions at the educational service area level. This research is a documentary study aiming to examine relevant concepts and legal principles in both Thailand and abroad, particularly in England, France, and Germany, in order to analyze problems and suggest appropriate solutions. The findings indicate that the current disciplinary process has gaps that may lead to a lack of impartiality and fairness. Therefore, the researcher recommends amendments to relevant laws and regulations, especially clear prohibitions on appointing investigative committee members, improving reporting procedures to prevent the same individual from reviewing the same matter again, and reviewing the structure and origins of investigative organizations to ensure genuine independence. These measures will ultimately build confidence and ensure fairness in the disciplinary system for civil servant teachers and educational personnel.

KEYWORDS: Impartiality, Disinterest, Disciplinary action against teachers and educational personnel,

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลักความเป็นกลาง เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่ปรากฏในกระบวนการยุติธรรมทุกแขนง ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการพิจารณาทางคดีในศาล หรือกระบวนการทางปกครอง รวมถึงการดำเนินการ

เกี่ยวกับวินัยข้าราชการ หลักการนี้มุ่งเน้นไปที่การดำเนินการโดยปราศจากอคติ ความลำเอียง หรือการไม่มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล โดยหลักความเป็นกลางนั้นได้ถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองต้องปราศจากอคติและไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนดำเนินการ

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นกระบวนการที่สำคัญต่อการรักษามาตรฐานจรรยาบรรณในวิชาชีพครูและระบบการศึกษา ซึ่งในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นได้มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการสืบสวน สอบสวน หรือการพิจารณาโทษทางวินัย ก็ถือเป็นการพิจารณาทางปกครองซึ่งจะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง คือ การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักความเป็นกลางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกัน

แต่ปรากฏว่ากฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยังคงมีข้อสังเกตและประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความเป็นกลางในหลายขั้นตอน ซึ่งอาจส่งผลกระทบโดยตรงต่อขวัญและกำลังใจของบุคลากร ความเชื่อมั่นในระบบ และความยุติธรรมในการบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้สังเกตเห็นประเด็นปัญหา และความสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และกำหนดประเด็นปัญหาในการวิจัยครั้งนี้ 3 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาความเป็นกลางในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของกระบวนการทางวินัย แต่ยังคงมีข้อสังเกตว่าการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลเข้ามามีส่วนทำหน้าที่เป็นกรรมการสอบสวนนั้น มีความเป็นกลางอย่างแท้จริงหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อย่างเช่น กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ในส่วนของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ไม่ได้มีการกำหนดห้ามไม่ให้ผู้ที่เคยเป็นคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง มาเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย มีความเป็นไปได้ที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งอาจมีการแต่งตั้งผู้ที่เคยเป็นคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมาเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ซึ่งอาจนำไปสู่การตั้งธง หรือความโน้มเอียงในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน หรือการมีความเห็นเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย ส่งผลให้กระบวนการสอบสวนขาดความน่าเชื่อถือและไม่เป็นที่ยอมรับ โดยในประเด็นปัญหานี้ได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการในการดำเนินการทางวินัย กรณีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งได้มีการตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงชุดเดียวกันกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นนี้โดยเห็นว่า จะทำให้ผลการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นอันขาดหมายได้อยู่แล้วว่าจะไม่แตกต่างไปจากผลการสืบสวนข้อเท็จจริง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวจึงเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 600/2554)

2. ปัญหาความเป็นกลางในกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เรื่องเดียวกันแต่ต่างฐานะกัน

การสรุปและรายงานผลการสอบสวน รวมถึงการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยเป็นขั้นตอนที่ต้องอาศัยดุลพินิจอย่างรอบคอบและเป็นธรรม ซึ่งกรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาผู้ดำเนินการทางวินัย และกฎหมายกำหนดกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) แต่ถ้าหากพิจารณาถึงองค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ซึ่งถ้าหากพิจารณาในส่วนของการที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้เคยเป็นผู้ซึ่งพิจารณาดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมาก่อนแล้ว ต่อมาเข้ามาเป็นผู้พิจารณารายงานหรือพิจารณาอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่งนั้น แสดงให้เห็นว่าผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาผู้นั้นมีเหตุที่จะทำให้การพิจารณารายงานหรือการพิจารณาอุทธรณ์นั้น มีความไม่เป็นกลางได้ โดยอาจจะมีความเห็นโน้มเอียงไปตามความเห็นเดิมตามที่ตนได้พิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว ซึ่งศาลปกครองได้เคยมีคำพิพากษาเกี่ยวกับผู้ที่เคยพิจารณาโทษทางวินัยมาก่อน ต่อมามาเป็นกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยผู้นั้นอีก ถือว่ามีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในทางรูปแบบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 133/2553)

3. ปัญหาความเป็นกลางในการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย

องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบหรือกำกับดูแลการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าวกำหนดให้องค์กรในการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยทั้งในส่วนของการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงได้กำหนดให้การพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เป็นอำนาจการพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา การไม่แยกองค์กรผู้พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ เป็นผลให้องค์กรเดิมก็คือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา จะเป็นผู้ที่พิจารณาทั้งรายงานการดำเนินการทางวินัย และพิจารณาอุทธรณ์ในเวลาเดียวกัน ซึ่งการไม่แยกองค์กรที่พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและองค์กรพิจารณาอุทธรณ์เช่นนี้อาจกระทบถึงความเป็นกลางในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยได้ และเห็นได้ว่าการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ยังขาดความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการตำรวจมีการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยโดยมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในกรณีของข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ในกรณีของข้าราชการตำรวจ โดยแยกต่างหากกับองค์กรซึ่งดำเนินการทางวินัย หรือผู้พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย

จากประเด็นปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น เป็นเหตุให้การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่เป็นไปตามหลักความเป็นกลาง เกิดความล่าช้า ไม่ได้ความจริงและความยุติธรรม ส่งผลต่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของทางราชการ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว และได้มีการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย ในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อที่จะทำให้ทราบถึงกระบวนการและหลักในการดำเนินการทางวินัยในส่วนของการสอบสวนและการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศ และนำมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากร

ทางการศึกษาของไทยต่อไป โดยมุ่งศึกษาหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน อีกทั้งได้มีการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว เพื่อให้เห็นถึงความเหมือน และความแตกต่างระหว่างบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย และอาจจะได้นำแนวทางการดำเนินการทางวินัยนั้นมาปรับใช้กับของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนของ การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การรายงานการดำเนินการทางวินัย และการพิจารณาอุทธรณ์
2. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศอังกฤษ เปรียบเทียบกับประเทศไทย
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย และการพิจารณาอุทธรณ์

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษากฎการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย การรายงานการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยรวบรวมจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด แนววินิจฉัยของ ก.ค.ศ. เกี่ยวกับการตีความปัญหาข้อกฎหมาย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยศึกษากฎหมายที่ใช้บังคับ ได้แก่

1. กฎหมายหลักหรือกฎหมายเฉพาะที่ใช้ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่
 - 1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
 - 2) กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550
 - 3) กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550
 - 4) ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2566
2. กฎหมายรองหรือกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย ได้แก่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาโดยใช้ข้อมูลแบบทุติยภูมิจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลและบทวนเอกสารทั้งภายในประเทศไทยและต่างประเทศ ทั้งบทความ คำอธิบาย วารสาร รายงาน วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ตำราทฤษฎี ระเบียบปฏิบัติ คำพิพากษาศาลปกครอง การอบรม/สัมมนาวิชาการ จากสื่อสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์

ของสถาบันการศึกษาและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงสรุปและวิเคราะห์ปัญหาพร้อมเสนอแนวทางแก้ไข

แนวคิดของหลักความเป็นกลาง

ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานอธิบายว่า “ความเป็นกลาง” หมายถึง “ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง” เช่น วางตัวเป็นกลาง

นอกจากนี้ คำว่า “เป็นกลาง” ในภาษาอังกฤษที่มาจากคำว่า “Impartiality” ก็อธิบายหรือแปลได้ว่า ไม่เข้าข้างใคร

ในพุทธศาสนามีคำอธิบายเรื่องความเป็นกลางหรือทางสายกลาง จะต้องถือหลักว่าความเป็นกลางที่แท้ มิใช่เรื่องว่าไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรืออยู่ตรงกลางที่อยู่ระหว่างสองฝ่ายหรือไม่ถูกกำหนดด้วยเหตุผลหรือความพอใจของแต่ละฝ่าย แต่มีเป้าหมายเป็นเกณฑ์กำหนดไว้เป็นเครื่องวัดทางสายกลาง (ดิเรก ธรรมาคม, 2558)

กล่าวโดยสรุป “ความเป็นกลาง” (Impartiality) หมายความว่า การปราศจากความลำเอียง (Unbiased) และความไม่มีส่วนได้เสีย (Disinterested) ซึ่งความลำเอียงนั้นมีอยู่ 4 ลักษณะ (กฤติ พุกษ์อักษรกุล, 2550) คือ 1) ฉันทคติ ลำเอียงเพราะรัก 2) โทสาคติ เอียงเพราะโกรธ 3) โมหาคติ ลำเอียงเพราะหลง 4) ภยาคติ ลำเอียงเพราะกลัว

สำหรับคำว่า “ส่วนได้เสีย” (Interested) นั้น หมายถึง ผลประโยชน์หรือผลตอบแทน

เดิมนั้น หลักความเป็นกลางได้รับการยอมรับและนำมาใช้ในทางตุลาการในเรื่องการคัดค้านผู้พิพากษา และต่อมาได้รับการนำมาบังคับใช้ในวิธีพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ด้วย โดยเฉพาะในประเทศไทยที่ยอมรับนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 มาตรา 16 และมีข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 18 ทั้งนี้ หลักความเป็นกลางจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับพิจารณาของเจ้าหน้าที่ตั้งแต่เริ่มต้นการพิจารณา เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่นำเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่ ให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามข้อเท็จจริง ปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจและลำเอียง (มนต์ชัย พิษิตถาวรพงศ์, 2560)

สำหรับในต่างประเทศ ได้ยอมรับหลักความเป็นกลางในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปมานานแล้ว และได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 (CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS) มาตรา 6-1 วรรคแรก ที่ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะถูกตัดสินการกระทำของตนโดยศาลที่อิสระและมีความเป็นกลาง ซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายอย่างเป็นธรรมเปิดเผย ภายใต้ระยะเวลาที่สมเหตุสมผล ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแพ่ง หรือการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามกฎหมายอาญา” การห้ามมิให้ตุลาการวินิจฉัยตัดสินเรื่องใด ๆ ที่ตนมีส่วนได้เสียหรือห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองหรือกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือลงมติในคดีความการมีส่วนได้เสียในลักษณะอย่างกว้าง คือ นอกจากเป็นกรณีที่ผู้ออกคำสั่งหรือวินิจฉัยมีความสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่งกับผู้ยื่นคำร้องหรือคำฟ้องในเรื่องนั้น ๆ เช่น เป็นบุพการี ผู้สืบสันดาน คู่สมรส หรือญาติสนิทกับผู้ยื่นคำร้องหรือคำฟ้องแล้ว ยังรวมถึงกรณีที่ผู้

มีอำนาจวินิจฉัยนั้นเคยพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเรื่องนั้นมาก่อนในโอกาสและสถานะอื่น เช่น เคยเป็นผู้พิพากษาพิจารณาคดีเดียวกันนั้นในศาลอื่นมาแล้ว หรือเป็นอนุญาโตตุลาการมาแล้ว หรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่เคยพิจารณาสั่งการหรือลงมติในเรื่องนั้นมาก่อนในตำแหน่งหรือสถานะอื่นด้วย ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 2003 ในคดี Dubreuil ในคดีนี้ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังได้วินิจฉัยลงโทษปรับนาย Dubreuil อดีตผู้อำนวยการสำนักงานอาคารสงเคราะห์ระหว่างท้องถิ่นของมณฑลฌีร์ซ็องในฐานก่อหนี้เกินงบประมาณและอนุมัติการจ่ายเงินรายได้เพิ่มเติมให้แก่พนักงานของสำนักงานฯ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปรากฏว่า สมาชิกบางคนของศาลวินัยทางงบประมาณฯ ได้เคยพิจารณาการกระทำดังกล่าวของนาย Dubreuil มาแล้วในขณะที่ตนปฏิบัติหน้าที่ในศาลบัญชี สภาแห่งรัฐจึงตัดสินเพิกถอนคำวินิจฉัยของศาลวินัยทางงบประมาณฯ เพราะเหตุขัดกับหลักความเป็นกลาง (บุบผา อัครพิมาน, 2548)

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(ก) กระบวนการก่อนการดำเนินการทางวินัย

เมื่อมีการกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ซึ่งการสืบสวนหมายถึงกระบวนการในการค้นหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเบื้องต้นในกรณีที่มีการกล่าวหา หรือมีความสงสัยว่าข้าราชการคนใดอาจกระทำความผิดจริงหรือไม่ เพื่อที่จะสามารถดำเนินการทางวินัยต่อไปได้อย่างเหมาะสม

(ข) การตั้งคณะกรรมการสอบสวนและการดำเนินการสอบสวน

โดยประเภทของการสอบสวนทางวินัยนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ การสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง

1) การสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง

(1) ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงนั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อาจแยกพิจารณาได้หลายกรณี ดังนี้

ก. ผู้อำนวยการสถานศึกษา ในฐานะผู้บังคับบัญชาครูผู้ช่วย ครู และบุคลากรทางการศึกษาอื่นในโรงเรียน

ข. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้บริหารที่เรียกชื่ออย่างอื่น ตามมาตรา 38 ค. (2) ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(2) องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน ตามข้อ 3 ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กำหนดในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไว้ ซึ่งกำหนดว่าคณะกรรมการสอบสวนนั้นให้แต่งตั้งจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนจำนวนอย่างน้อย 3 คน โดยต้องประกอบไปด้วย 1) ประธานกรรมการ ซึ่งต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และในกรณีตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ ประธานก็ต้องดำรงตำแหน่งที่มีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา 2) กรรมการสอบสวนอย่างน้อย

2 คน โดยกรรมการสอบสวนอย่างน้อย 1 คนนั้นจะต้องเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ที่ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดหรือรับรอง หรือผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย โดยให้กรรมการสอบสวนคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และในกรณีที่จำเป็นจะมีผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนด้วยก็ได้

2) การสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง

(1) ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อาจแยกพิจารณาได้หลายกรณี ดังนี้

ก. ผู้อำนวยการสถานศึกษา ในฐานะผู้บังคับบัญชาครูทุกคน และบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. (2) ในสถานศึกษา

ข. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในฐานะผู้บังคับบัญชาครูทุกคน และบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. (1) และ (2) ทั้งในสถานศึกษาและในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(2) องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน ตามข้อ 3 ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กำหนดในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงไว้ ซึ่งกำหนดว่าคณะกรรมการสอบสวนนั้นให้แต่งตั้งจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนจำนวนอย่างน้อย 3 คน โดยต้องประกอบไปด้วย 1) ประธานกรรมการ 2) กรรมการสอบสวนอย่างน้อย 2 คน โดยให้กรรมการสอบสวนคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และในกรณีที่จำเป็นจะมีผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนด้วยก็ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในกรณีวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง แต่ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นในกรณีที่ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนก็ได้ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 98 วรรคท้าย ซึ่งเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549

(ค) การรายงานการดำเนินการทางวินัย

เมื่อมีการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยมีการสั่งลงโทษงดโทษ หรือสั่งยุติเรื่องแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการรายงานการดำเนินการทางวินัย โดยพิจารณาเป็นการรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และการรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงได้ ดังต่อไปนี้

1) การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง

สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีของผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการทางวินัย คือ ผู้อำนวยการสถานศึกษา และกรณีของผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการทางวินัย คือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(1) กรณีของผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการทางวินัย คือ ผู้อำนวยการสถานศึกษา เมื่อได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด โดยในกรณีที่ได้สั่งยุติเรื่อง งดโทษ ลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือน แก่ผู้นั้นแล้ว ก็ให้รายงานไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แต่ถ้าในกรณีที่เห็นสมควรลงโทษลดเงินเดือน ให้เสนอความเห็นต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พิจารณามีมติ และให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น และให้รายงานต่อไปยังเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถ้าหากมีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา โดยเห็นว่าการดำเนินการนั้นไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือการลงโทษไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี หรือแนวทางที่ ก.ค.ศ. กำหนด ให้เสนอ ก.ค.ศ. พร้อมเหตุผลและความเห็นประกอบการพิจารณา

และในกรณีที่เรื่องที่ได้รับรายงานนั้นมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเสนอให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ต้องพิจารณา รายงานการดำเนินการทางวินัย และให้ถือว่าการพิจารณาอุทธรณ์นั้นเป็นการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาด้วย

(2) กรณีของผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการทางวินัย คือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดแล้ว ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พิจารณามีมติ และให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น และให้รายงานต่อไปยังเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถ้าหากมีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา โดยเห็นว่าการดำเนินการนั้นไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือการลงโทษไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี หรือแนวทางที่ ก.ค.ศ. กำหนด ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา

2) การรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

เมื่อผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งแก่ผู้ใดแล้ว ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พิจารณา เมื่อมีมติแล้วให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น และให้รายงาน ก.ค.ศ. พิจารณา

(2) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนและผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ได้สั่งยุติเรื่อง งดโทษ หรือสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือนผู้ใด ตามอำนาจหน้าที่แล้ว ก็ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา และเมื่อมีมติแล้วให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น และให้รายงานให้ ก.ค.ศ. พิจารณาตามลำดับ

ถ้าในกรณีเรื่องที่ได้รับรายงานหรือได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังที่กล่าวมาในข้อ 2 นั้น มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พิจารณาอุทธรณ์ โดยไม่ต้องพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย และให้ถือว่าการพิจารณาอุทธรณ์นั้นเป็นการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยด้วย

(ง) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีหลักเกณฑ์และวิธีการแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1) การอุทธรณ์โทษวินัยไม่ร้ายแรง

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง โดยในกรณีที่เป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ตามมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. และให้ ก.ค.ศ. พิจารณา แต่ถ้าหากเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสถานศึกษา ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้พิจารณา

2) การอุทธรณ์โทษวินัยร้ายแรง

กำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก และไล่ออก ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. และให้ ก.ค.ศ. พิจารณา โดยต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน

บทสรุป

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีบทบาทสำคัญในการรักษามาตรฐานและเสริมสร้างความไว้วางใจของสังคมที่มีต่อวิชาชีพครู แต่จากการศึกษาพบประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเรื่อง “ความเป็นกลาง” ตั้งแต่ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การรายงานผลการสอบสวน รวมไปถึงขั้นตอนการตรวจสอบและพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ดังนี้

1) ปัญหาความเป็นกลางในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของกระบวนการทางวินัย แต่ยังคงมีข้อสังเกตว่าการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการสอบสวนนั้น มีความเป็นกลางอย่างแท้จริงหรือไม่ ความเป็นไปได้ที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งอาจเลือกบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด หรืออาจมีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้กล่าวหา หรืออาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลบางอย่าง หรืออาจมีการแต่งตั้งผู้ที่เคยเป็นคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมาเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ซึ่งอาจนำไปสู่การตั้งธงหรือความโน้มเอียงในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน หรือการมีความเห็นเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย ส่งผลให้กระบวนการสอบสวนขาดความน่าเชื่อถือและไม่เป็นที่ยอมรับ

2) ปัญหาความเป็นกลางในกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เรื่องเดียวกันแต่ต่างฐานะกัน ปัญหานี้เกิดขึ้นในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยข้อ 7 ของระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2566 กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีหน้าที่พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยกรณีที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้ดำเนินการทางวินัย และในขณะเดียวกันผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก็ดำรงตำแหน่งเป็นอนุกรรมการและเลขานุการของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่พิจารณารายงานและอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ จึงเป็นการที่เจ้าหน้าที่คนเดียวกันมีส่วนร่วม

ในหลายขั้นตอนของกระบวนการเดียวกัน ทั้งการพิจารณารายงานและการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งอาจขัดต่อหลักความเป็นกลาง ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และแนวปฏิบัติตามคำพิพากษาในต่างประเทศ

3) ปัญหาความเป็นกลางในการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เป็นทั้งผู้พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย และผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ซึ่งอาจทำให้ขาดความเป็นกลางในการทบทวนการดำเนินการทางวินัย เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบข้าราชการพลเรือนและข้าราชการตำรวจ ที่แยกหน่วยงานผู้พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย ออกจากหน่วยงานผู้พิจารณาอุทธรณ์โดยมีการกำหนดองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยคือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในกรณีของข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ในกรณีของข้าราชการตำรวจ โดยแยกต่างหากกับองค์กรซึ่งดำเนินการทางวินัย หรือผู้พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของ ก.พ.ค. หรือ ก.พ.ค.ตร. ที่มาจากการคัดเลือกโดยอิสระ ความเป็นกลางมากกว่าองค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา นอกจากนี้กระบวนการอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังมีหลายขั้นตอนมากกว่าข้าราชการพลเรือนที่สามารถฟ้องศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ในกรณีต่างประเทศ อย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส ก็มีการแยกองค์กรผู้พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย ออกจากองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์เพื่อความเป็นกลางเช่นกัน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความเป็นกลางในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังกล่าวไปข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังต่อไปนี้

1) เพิ่มข้อกำหนดเกี่ยวกับการห้ามมิให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง มาเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยกำหนดไว้ในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกรณีที่ศาลต้องหยิบยกในเรื่องของความเป็นกลางของกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเคยเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมาก่อน มาเป็นประเด็นในการพิจารณาและต้องตัดสินให้คำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) ในส่วนของการรายงานการดำเนินการทางวินัยควรมีองค์กรหรือคณะบุคคลที่พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยที่แยกต่างหากจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยเห็นควรให้มีการรายงานการดำเนินการทางวินัยมายังคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (ก.ศ.จ.) เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด จะเห็นได้ว่า กรรมการของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดนั้น มีองค์ประกอบที่แยกต่างหากจากองค์กรผู้ดำเนินการทางวินัย แตกต่างจากกรณีของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ที่ยังมีบางส่วนที่เป็นผู้ที่ทำงานอยู่ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยที่มีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้บังคับบัญชา

3) ตัดในส่วนข้อ 5 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ “การรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อผู้อำนวยการสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด และได้ส่งยุติเรื่อง จดโทษ ลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือน แก่ผู้นั้นแล้ว ให้รายงานไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือกรณีเห็นสมควรลงโทษลดเงินเดือน ให้เสนอความเห็นต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พิจารณา” เป็น “การรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อผู้อำนวยการสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด และได้ส่งยุติเรื่อง จดโทษ ลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือน แก่ผู้นั้นแล้ว หรือกรณีเห็นสมควรลงโทษลดเงินเดือน ให้รายงานไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา”

และตัดข้อความในข้อ 5 วรรคสอง ที่กำหนดว่า “เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานตามวรรคหนึ่งและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือกรณีที่ได้นำดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดแล้ว ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พิจารณา” เป็น “เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานตามวรรคหนึ่ง หรือกรณีที่ได้นำดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดแล้ว ให้รายงาน ก.ค.จ. พิจารณา”

รวมทั้งตัดข้อความในข้อ 7 ที่กำหนดว่า “เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานตามข้อ 5 วรรคสอง...” ออก

เพื่อเป็นการลดขั้นตอนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย และจะทำให้การดำเนินการทางวินัยนั้นรวดเร็วขึ้น

4) ในส่วนของการพิจารณาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เห็นควรให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อมีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และกระบวนการดำเนินการทางวินัยว่ามีความถูกต้อง และเป็นไปตามกฎหมาย หรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องหรือไม่ โดยลักษณะของคณะกรรมการดังกล่าวจะมีความคล้ายคลึงกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ของข้าราชการพลเรือน ซึ่งตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งจะประกอบไปด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) มีการกำหนดในส่วนขององค์ประกอบ คุณสมบัติ และวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ (ก.พ.ค.ตร.) ไว้ในมาตรา 34 และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 ซึ่งเห็นได้ว่ามีลักษณะเช่นเดียวกันกับการได้มาซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน

เอกสารอ้างอิง

- กฤติ พฤกษ์อัศรกุล. (2550). *หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ : ศึกษากรณีการออกคำสั่งทางปกครอง* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].
https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:111482.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2558). *คำอธิบายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). วิญญูชน.
- บุบผา อัครพิมาน. (2548). หลักกฎหมายทั่วไป. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 5(1), 1-26.
- ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร. (2559). ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 8(1), 479-505.
- มนต์ชัย พิษิตถาวรพงศ์. (2560). ปัญหาความเป็นกลางของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามมาตรา 13 และ 16 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช].
<https://ir.stou.ac.th/handle/123456789/4161>.
- สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ. (2553). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา* (พิมพ์ครั้งที่ 2). โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.