

**กฎหมายคุ้มครองจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคล
ของข้าราชการครู***
**The Laws Protects Ethics in the Personnel Management
Process of Teachers**

เพ็ญ หลวงแก้ว
Pherm Luangkaew
นักวิชาการ
Academician, Thailand
E-mail: pherm.laung@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและกฎหมายคุ้มครองจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของครู โดยมุ่งเน้นไปที่กฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูโดยเฉพาะ ศึกษาปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคล ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายคุ้มครองจริยธรรม ในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูของไทยและต่างประเทศ เสนอแนะแนวทางการพัฒนากฎหมาย เพื่อคุ้มครองจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยมากยิ่งขึ้นต่อไป

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคล อาทิเช่น การพัฒนาครู การโยกย้าย แต่งตั้งการเลื่อนขั้นเงินเดือน เกิดจากการใช้ดุลยพินิจขององค์คณะบริหารงานบุคคลที่ขาดคุณธรรม ขาดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ขาดการถ่วงดุลอำนาจและขาดการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ และการได้มาซึ่งองค์คณะบุคคลแต่ละประเภท แนวทางแก้ไขปัญหา พบว่า ปัญหาระดับโครงสร้างต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในมาตรา 7 (1) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 2547 ปัญหาการเลื่อนวิทยฐานะให้มีการปรับปรุงกฎ ก.ค.ศ. และเกณฑ์การพิจารณาให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อพิทักษ์ระบบคุณธรรมและจริยธรรม เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจดุลยพินิจของ อ.ก.ค.ศ เขตพื้นที่ และตรวจสอบการได้มาซึ่ง อ.ก.ค.ศ เขตพื้นที่แต่ละประเภท ซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ดังกล่าวต้องมีอำนาจทั้งการตรวจสอบและถ่วงดุล ทั้งก่อนและหลังการได้มาของ

*ได้รับบทความ: 25 กรกฎาคม 2561; ตอบรับตีพิมพ์: 21 ธันวาคม 2561

Received: July 25, 2018; Accepted: December 21, 2018



คณะ อ.ก.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ที่ต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomy) และเป็นองค์คณะบุคคลโดยได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้ง ปัญหาการโยกย้ายและแต่งตั้ง ให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางออกไปสู่สถานศึกษา หรือเขตจังหวัดเหมือนประเทศนิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น

คำสำคัญ: กฎหมายคุ้มครองจริยธรรม; กระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู

Abstract

The purpose of this research were; The laws protects ethics in the personnel management process of teachers. and related researches .To study the problem. The Law on Mirit System Settlement with Legal measures focuses on the Legal measures of personnel management. Teacher are the concepts and principles Comparison of Thai and forcing. And to propose ways and means to create a Mirit system in the management of personnel to suit Thailand.

The research found that: management personnel process Problem, including the education area. The appointment of teachers to migrate. The salary occurred the discretion of the board of administration including. Subcommittee on Teachers and Educational Personnel (A.K.C.S) educational service area office, the lack of integrity, lack of good governance principles (Good Governance). Counterbalance the lack of organization and lack of inspection judgments and the acquisition of a group of persons (A.K.C.S) each. Improvement: The laws protects ethics in the personnel management process of teachers. Say that 1)Structural issues need to be revised law in Article 7 (1). Of the Act. Organized teachers and educational personnel of Ministers chaired a panel of experts from outside. 2) The problem of Promoting academic standing should updated rules of K.C.S. and consideration criterion of promoting academic standing from review the document to considerations of practicality. 3) Establish an independent organization to monitor the use of discretion of A.K.C.S. in each educational zone power under statute section 23. And check acquisition of A.K.C.S. in each educational zone and each type under statute section 21. By using power of established organization under statute section 17 and there are powerful under statute section 19(13)(14) by teachers and educational personnel B.E. 2547 If they need real autonomy in an independent organization will modify teachers



and educational personnel for there is only a panel of experts from outside to be the members under established of the king Migration and appointment issues Central decentralization to schools or provinces like the United States and Japan.

Keywords: The Laws Protects Ethics; Management Personnel Process of Teachers

1. บทนำ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่ปรับปรุงแก้ไข กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกลางที่บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์และจุดมุ่งหมายเพื่อรองรับกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เกิดผลเป็นรูปธรรมตามหลักธรรมาภิบาล แต่ทว่าปัญหาในส่วนของการบริหารงานบุคคล ยังไม่มีกระบวนการของกฎหมายคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมที่มีความเหมาะสม และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันอยู่หลายประการ และส่งผลให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าว ได้รวมศูนย์อำนาจการบริหารงานบุคคลไว้ที่ส่วนกลาง แม้จะมีการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษา แต่ก็ยังเป็นเพียงการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางไปกระจุกไว้ในระดับเขตพื้นที่เท่านั้น เพราะฝ่ายการเมือง ได้แก้รัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงศึกษาธิการยังนั่งคุมอำนาจ โดยนั่งเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง ซึ่งควบคุมศูนย์อำนาจในส่วนกลางไว้ ในส่วนปัญหาของระเบียบและหลักเกณฑ์ในการเลื่อนวิทยฐานะของ

ข้าราชการครูในปัจจุบัน เป็นไปในลักษณะที่มุ่งเน้นด้านเอกสารมากกว่าผลงานเชิงประจักษ์ ส่งผลให้ข้าราชการครูต้องเสียเวลาในการจัดทำเอกสารจนไม่มีเวลาทุ่มเทให้กับการเรียนการสอนเท่าที่ควร ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อได้เลื่อนวิทยฐานะตามกฎหมายและหลักเกณฑ์แล้ว การทำงานก็ไม่มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับตำแหน่งที่สูงขึ้น ในส่วนของการใช้อำนาจเนื่องจากการพิจารณาขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของบุคคลเฉพาะกลุ่ม เฉพาะพวกพ้องในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งแตกต่างกันไปตามมาตรฐานขาดระบบคุณธรรมจริยธรรม ขาดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มีการรวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้รับความยุติธรรม ตลอดจนกฎหมาย หลักเกณฑ์และระเบียบที่ใช้ในการพิจารณา ยังไม่มีความชัดเจน อาทิเช่น การโยกย้ายแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ และการดำเนินการทางวินัย จนมีการนำเรื่องดังกล่าวข้างต้นฟ้องร้องขึ้นสู่ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เพื่อให้เพิกถอนคำสั่งและกฎและระเบียบอันมิชอบด้วยกฎหมายเป็นจำนวนมาก ในช่วงระยะเวลาที่ประกาศบังคับใช้กฎหมาย และระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานี้เป็นต้นมา มีการร้องเรียนการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการบริหารงานบุคคลดังกล่าว ไปยังคณะกรรมการรักษาความ



สงบแห่งชาติ (คสช.) จนนำไปสู่การใช้มาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ยุบเลิกคณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นองค์คณะบริหารงานบุคคลในระดับเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศ ส่วนรูปแบบโครงสร้างองค์คณะบริหารงานบุคคลขาดการถ่วงดุลอำนาจและขาดองค์การตรวจสอบการได้มา ซึ่งองค์คณะบุคคลแต่ละประเภทอีกด้วย

ฉะนั้นผลจากการวิจัยครั้งนี้ จึงคาดหวังว่าจะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายให้มีการคุ้มครองระบบคุณธรรมและจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยถือเอาแนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องรวมทั้งหลักกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศมาทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นถึงช่องว่างของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนากฎหมายหรือกำหนดแนวทางในการแก้ไขกฎหมายให้มีมาตรฐานเป็นสากลมากยิ่งขึ้นต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหลักกฎหมายที่คุ้มครองจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู

และบุคลากรทางการศึกษา

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการพัฒนากฎหมายการคุ้มครองจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของครูไทยและต่างประเทศ

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายคุ้มครองจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยมากยิ่งขึ้นต่อไป

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลให้สอดคล้องกับสมมุติฐานของการวิจัย และกรอบแนวคิดของการวิจัย โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคล เปรียบเทียบกับกฎหมายคุ้มครองจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของครูไทยและต่างประเทศ ข้อมูลที่ได้จากกลุ่มประชากรตัวอย่าง โดยใช้แบบสัมภาษณ์ (Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนดไว้

4. สรุปผลการวิจัย

1. กฎหมายคุ้มครองจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของครู ได้แก่ พระราชบัญญัติ



ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีปัญหาเกิดขึ้น โดยไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ยังไม่มีความเหมาะสมกับการคุ้มครองจริยธรรมและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการรวมศูนย์อำนาจการบริหารงานบุคคลไว้ที่ส่วนกลาง และเขตพื้นที่การศึกษา ไม่มีการกระจายอำนาจให้มีส่วนร่วมและตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจจากชุมชนในระดับพื้นที่หรือระดับสถานศึกษา จึงเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริตคอร์รัปชัน เล่นพรรคเล่นพวกในกระบวนการบริหารงานบุคคลอาทิเช่น การโยกย้ายแต่งตั้งบุคลากร การพิจารณาความดีความชอบ และการเลื่อนวิทยฐานะ เป็นต้น จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ขึ้นมาเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งคณะกรรมการคณะนี้มีมาจากระบบการสรรหา และได้รับการพิจารณาโปรดเกล้าแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อคุ้มครองระบบคุณธรรมและจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของครู มีอำนาจในการตรวจสอบ การทุจริตคอร์รัปชันและถ่วงดุลอำนาจขององค์กรบริหารงานบุคคล ได้แก่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ทั้งการตรวจสอบที่มา และการใช้ดุลพินิจขององค์กรคณะบุคคลหรือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตพื้นที่ทั่วประเทศ จะเป็นการแก้ไขปัญหาการนำคดีทางปกครองอันเกิดจากการทุจริตในกระบวนการบริหารงานบุคคลขึ้นฟ้องร้องในศาลปกครองเป็นจำนวนมากในระยะ

ที่ผ่านมา จนนำไปสู่การใช้อำนาจของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยุบเลิกองค์กรบริหารงานบุคคลดังกล่าว เมื่อปี พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยถึงสาเหตุของปัญหาและแนวทางของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น

2. จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัย และกฎหมายโครงสร้างการบริหารงานบุคคล ได้แก่ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะเห็นได้ว่า ยังมีปัญหาโครงสร้างในองค์กรบริหารงานบุคคลกลางอันได้แก่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ส่วนกลาง ที่มีปัญหาความไม่เป็นกลางทางการเมือง เพราะ ก.ค.ศ. มีประธานมาจากรัฐมนตรี เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล ทำให้นโยบายเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้โดยการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้ประธาน ก.ค.ศ.มาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก และรัฐมนตรีมีหน้าที่ควบคุมนโยบายและควบคุม กำกับและติดตามอีกชั้นหนึ่ง

3. การเปรียบเทียบระหว่างไทยกับต่างประเทศในกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคล จะเห็นได้ว่าการพัฒนากฎหมายให้คุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูของครูของไทย ต้องมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและการบริหารงานบุคคล



ไปยังสถานศึกษาและชุมชนโดยตรง โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลายประเทศแล้ว พบว่านิวซีแลนด์ได้รับการยอมรับว่า ประสบความสำเร็จในการพัฒนากฎหมายคุ้มครอง ระบบคุณธรรมจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลทั้งระบบ จากการรวมศูนย์อำนาจเป็นการกระจายอำนาจการบริหารเต็มรูปแบบ มีขั้นตอนการบริหารเพียง 2 ระดับ คือ ระดับกระทรวงและระดับสถานศึกษาเท่านั้น ในขณะที่อเมริกา ญี่ปุ่น เกาหลีและสิงคโปร์ กระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นและชุมชนช่วยกันบริหารจัดการในกระบวนการบริหารงานบุคคลและมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันจนประสบความสำเร็จด้านการศึกษาในระดับโลกในขณะที่ประเทศไทย แม้จะมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในระดับเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่) ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงรูปแบบการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจบางส่วนจากส่วนกลางเท่านั้น เพราะส่วนกลาง (ก.ก.ศ.) ยังมีรัฐมนตรีเป็นประธานองค์คณะและยังคุมอำนาจอยู่ (รวมศูนย์อำนาจ) ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

ดังนั้น จากผลสรุปงานวิจัย เห็นสมควรให้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลจากส่วนกลางไปยังเขตจังหวัดหรือสถานศึกษา เหมือนกับอารยประเทศที่เขามีการพัฒนาด้านการศึกษาในระดับต้นๆ ของโลก อาทิเช่น ประเทศนิวซีแลนด์ อเมริกาและญี่ปุ่น เป็นต้น

5. อภิปรายผลการวิจัย

กฎหมายที่คุ้มครองจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของไทย ได้แก่ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.” มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล กระจายอำนาจ (แบ่งอำนาจ) ไปให้เขตพื้นที่การศึกษา โดยมีอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาเรียกโดยย่อว่า อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลแทนในระดับเขตพื้นที่ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับนิวซีแลนด์จะเห็นได้ว่านิวซีแลนด์กระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาและประชาชนโดยตรง ไม่มีเขตพื้นที่การศึกษาไปคั่นอำนาจเอาไว้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจัดการศึกษาแต่ประการใด จะเห็นได้ว่าการคุ้มครองคุณธรรมจริยธรรมในกระบวนการทางกฎหมายการบริหารงานบุคคลของนิวซีแลนด์ จะกระจายอำนาจทำควบคู่กับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจไปด้วยกัน

สหรัฐอเมริกา เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองคุณธรรมจริยธรรม



ในกระบวนการบริหารงานบุคคลของครู โดยการ
ใช้มาตรการทางกฎหมายการบริหารงานบุคคลด้วย
การกระจายอำนาจให้มัฐ และเขตการศึกษา
มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยมีกฎหมายชื่อ
“No Child left behind Act” ได้กำหนดให้รัฐ
ต้องทำแผนประจำปี ต้องมีวัตถุประสงค์ที่สามารถ
ประเมินได้ และประเมินได้อย่างเห็นเป็นรูปธรรม
มีการกำหนดเรื่องกระบวนการบริหารงานบุคลากร
ทางการศึกษาไว้ชัดเจนว่า ในการรับและพัฒนาครู
และบุคลากรทางการศึกษาให้กำหนดไว้ในแผน
ประจำปีทุกปี มีเกณฑ์มาตรฐานในการออกใบ
อนุญาตประกอบวิชาชีพ มีหลักเกณฑ์ที่ทาง
โรงเรียนต้องจ้างครูและบุคลากรในวิชาชีพหลาย
ประเภทด้วยตัวเอง โดยกฎหมายได้กำหนดให้มี
สัญญาจ้าง กำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำเอาไว้ว่า
ครูและบุคลากรต้องมีคุณสมบัติอย่างน้อยเพียงใด
ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจึงเป็นเครื่องช่วยแสดง
ความเหมาะสม ในแต่ละรัฐจะกำหนดผู้รับผิดชอบ
และวิธีการดำเนินการในเรื่องนี้ต่างกันไป

ส่วนญี่ปุ่นมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครอง
คุณธรรมจริยธรรมในกระบวนการบริหารงาน
บุคคลของครู โดยกระทรวงศึกษาธิการญี่ปุ่น
กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ทั้งเรื่องการ
ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู การสรรหา การ
คัดเลือก การแต่งตั้ง การพัฒนาวิชาชีพ และการให้
ออกจากงาน ให้กับคณะกรรมการการศึกษาของ
จังหวัด (Prefectural Board of Education)
ซึ่งเป็นขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยครูทุกคน
เป็นข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองท้องถิ่น
มีรายได้และค่าตอบแทนสูงกว่าข้าราชการทั่วไป

เมื่อนำกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครอง
คุณธรรมจริยธรรมในกระบวนการบริหารงาน
บุคคลในแต่ละประเทศที่กล่าวมาข้างต้น นำมา
เปรียบเทียบกับกฎหมายการคุ้มครองคุณธรรม
จริยธรรมของไทย ได้แก่ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการ
ครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่
ปรับปรุงแก้ไขตั้งที่กล่าวมาข้างต้นยังไม่มีกรอบ
แทรกหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)
ในแนวคิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม
ที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบด้วยแนวทางสำคัญ 6
ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความ
โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ
และหลักความคุ้มค่า เทียบเท่าในหลายประเทศ
ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง
หลักคุณธรรมและหลักความโปร่งใส ที่ไม่สามารถ
ตรวจสอบความโปร่งใส ในองค์กรบริหารงานบุคคล
ในระดับต่างๆ ได้ หลักการมีส่วนร่วมที่มีการรวม
ศูนย์อำนาจส่วนใหญ่กระจุกอยู่ที่ส่วนกลางหรือ
ส่วนเขตพื้นที่เท่านั้น ไม่มีการกระจายอำนาจไปยัง
สถานศึกษาหรือชุมชนเหมือนกับประเทศ
นิวซีแลนด์ อเมริกาหรือญี่ปุ่น เป็นต้น จะเห็นได้ว่า
กฎหมายการบริหารงานบุคคลของไทยยังไม่
สอดคล้องกับแนวคิดและหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ
คือองค์คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ
ครูและบุคลากรทางการศึกษาของไไทยนั้นไม่ว่าจะ
เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลที่เรียกว่า ก.ค.ศ.
หรืออ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ ยังไม่มีระบบการคุ้มครอง
คุณธรรมจริยธรรมที่เพียงพอและที่เป็นความเป็น
อิสระเท่ากับสหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่นและ



เกาหลี เพราะองค์คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางของไทยยังรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งจะได้จากกฎหมายกำหนดให้มีประธาน ก.ค.ศ. มาจากรัฐมนตรี จึงมีโอกาสใช้อำนาจทั้งทางตรงและทางอ้อมเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองในคณะ ก.ค.ศ. หรือแม้กระทั่งองค์กรบริหารงานบุคคลในระดับพื้นที่ ได้แก่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ได้ เพราะมีอำนาจปลดและแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันระบบการกระจายอำนาจของไทยยังไม่เต็มรูปแบบ เพราะยังมีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ทั้งกระบวนการบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมาครอบงำโดยนั่งในตำแหน่งประธาน ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลกลาง ซึ่งยากที่การใช้อำนาจขององค์คณะบุคคลดังกล่าวจะเป็นกลางและอิสระ

จากการประมวลผลของการวิจัย โดยการรวบรวมผลจากแนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองคุณธรรม จริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลทั้งในประเทศและต่างประเทศรวมถึงแนวคิดของประชากรกลุ่มตัวอย่าง สามารถนำมาอภิปรายผลและสรุปผลได้ว่า ปัญหากระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของไทยที่ขาดระบบธรรมาภิบาล คุณธรรม จริยธรรมที่เหมาะสม เริ่มตั้งแต่การขอเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครู เป็นไปในลักษณะที่เล่นพรรคเล่นพวก หรือไม่ก็มุ่งเน้นด้านเอกสารมากกว่าผลงานเชิงประจักษ์ ส่งผลให้ข้าราชการครูต้องเสียเวลาในการจัดทำเอกสาร หรือวิ่งเต้นหา

เส้นสายจากพรรคพวก จนไม่มีเวลาทุ่มเทให้กับ การเรียนการสอนเท่าที่ควร และยิ่งไปกว่านั้น เมื่อได้เลื่อนวิทยฐานะแล้วการทำงานก็ไม่มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับตำแหน่งที่สูงขึ้น ซึ่งจากการสอบถามประชากรกลุ่มตัวอย่างทุกกลุ่มเห็น สอดคล้องกันว่า ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการขอเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในปัจจุบัน ให้เป็นไปในลักษณะที่มุ่งเน้นไปที่ผลงานเชิงประจักษ์และเชิงคุณภาพที่จะส่งผลให้คุณภาพการศึกษาของเด็กเพิ่มขึ้น หรือจะกระจายอำนาจให้กับคณะกรรมการสถานศึกษาประเมินคุณภาพของครูเอง เหมือนกับ ประเทศนิวซีแลนด์ (Sirirungsri, 1997) สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครองคุณธรรม จริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของ ประเทศอเมริกา ฟินแลนด์ เกาหลี และญี่ปุ่นจะมี คณะกรรมการสถานศึกษา (Board of Education) ที่เข้มแข็งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเข้ามาเป็นผู้ ประเมินครูเอง (The office of the Secretary of the Education Council, 2006) ในส่วนของการใช้อำนาจ เนื่องจากการพิจารณาขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของบุคคลเฉพาะกลุ่ม เฉพาะพวกพ้องในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งแตกต่างกัน ขาดมาตรฐาน หลักประกันระบบคุณธรรมจริยธรรม ขาดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่ได้ได้รับความยุติธรรม ไม่ได้รับการคุ้มครอง คุณธรรมจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคล อาทิเช่น การโยกย้ายแต่งตั้ง การพิจารณา ความดีความชอบ และการดำเนินการทางวินัย



เป็นต้น จากการสอบถามประชากรกลุ่มตัวอย่าง เห็นสอดคล้องกันว่า ต้องมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระมาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก คอยตรวจสอบระบบคุณธรรมจริยธรรมและการใช้อำนาจดุลพินิจ และตรวจสอบการทุจริตขององค์กรบริหารงานบุคคล ได้แก่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษานั้นเอง สอดคล้องกับพ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) คู่กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในกฎหมายฉบับเดียว (Office of the Civil Service Commissioner, 2011) เพื่อให้มาคุ้มครองระบบคุณธรรมและจริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนนั่นเอง

ส่วนปัญหารูปแบบโครงสร้างองค์กรคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ขาดการถ่วงดุลอำนาจและขาดองค์กร ตรวจสอบการได้มา ซึ่งองค์กรคณะบุคคลแต่ละประเภทซึ่งประชากรกลุ่มตัวอย่างเห็นสอดคล้องกันว่า ควรมีการแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มองค์กรตรวจสอบ เพื่อถ่วงดุลอำนาจองค์กรคณะกรรมการบริหารงานบุคคลทั้งองค์กรบริหารกลาง ได้แก่ คณะกรรมการก.ค.ศ.และองค์กรบริหารระดับเขตพื้นที่ ได้แก่ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา โดยคณะกรรมการดังกล่าวอาจใช้ชื่อ “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม”(ก.พ.ค.) ให้มีอำนาจตรวจสอบคล้ายกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่ให้อำนาจ ป.ป.ช. ตรวจสอบการทุจริตนักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 (13)(14) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

ครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (Office of the Teacher Education Commission and Educational Personnel, 2010) ที่ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจกำกับดูแลติดตามตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคลตรวจสอบและปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการให้อำนาจ ก.ค.ศ. มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย แต่ยังคงเป็นปัญหาในการบังคับใช้ คือขาดองค์กรและระบบการตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ขาดแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานชัดเจน และยังมีหลักประกันความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่าแนวทางแก้ไขอาจใช้วิธีการโดยให้มืองค์กรตรวจสอบโดย ก.ค.ศ. ตั้งองค์กรขึ้นตามอำนาจในมาตรา 17 และใช้อำนาจตามมาตรา 19(13)(14) ใน 2 ลักษณะ คือ ตั้ง อ.ก.ค.ศ.วิสามัญติดตามตรวจสอบและประเมินผล การบริหารงานบุคคลเป็นรายภาค รายจังหวัด หรือรายเขตพื้นที่การศึกษา โดยมี ก.ค.ศ. ไปร่วมในองค์กรนั้นด้วยก็ได้ หรือตั้งผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกทั้งหมดคล้ายกับคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดในประเทศญี่ปุ่น (Prefectural Board of Education) หรือสภามหาวิทยาลัย (The State Board of Education)

ในมาตรา 23(1)-(10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา



พ.ศ. 2547 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเอาไว้ แต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจไม่ว่าจะเป็นเรื่องการโยกย้าย แต่งตั้ง การเลื่อนวิทยฐานะ การพิจารณาความดีความชอบหรือการดำเนินการทางวินัยของ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัด เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจในองค์ คณะเองที่ขาดองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจหรือ ขาดหลักประกันความยุติธรรมภายใน หรือเกิด ปัญหาการใช้อำนาจ ซึ่งผู้วิจัยเสนอว่า ควรมี คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ประจำ ก.ค.ศ. เพื่อพิทักษ์ระบบคุณธรรมและ ประกันความยุติธรรมให้กับครูและบุคลากร ทางการศึกษา สอดคล้องกับหลักประกันภายใน องค์การของสหรัฐอเมริกา อังกฤษและฝรั่งเศสที่มี หลักประกันความเป็นธรรมให้กับบุคลากร ทางการศึกษาหลากหลายรูปแบบ

6. ข้อเสนอแนะ

แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครอง จริยธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของครู

1. แก้ไขและปรับปรุง พ.ร.บ.ระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยการตั้งคณะ กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เพื่อเป็น องค์การขึ้นมาตรตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการได้มา และการใช้อำนาจขององค์กรบริหารงานบุคคล ประจำเขตพื้นที่การศึกษาที่ชื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ การศึกษา และ อ.ก.ค.ศ.ส่วนราชการ รวมถึง มีอำนาจในการชี้มูลความผิดและถอดถอนคล้ายกับ

อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ก.ก.ต.รวมกัน

2. ให้องค์กรในข้อ 1 ดังกล่าวข้างต้นเป็น องค์กรอิสระ มีความอิสระ (Autonomy) ในการ ใช้ดุลพินิจแท้จริงและสามารถเป็นองค์กรที่ ประกันหลักความยุติธรรมให้เกิดขึ้นได้จริง ผู้วิจัย เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้มี คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ควบคู่กับองค์กรการบริหารงานบุคคลกลางที่ชื่อ ก.ค.ศ. ซึ่งจะเป็นองค์กรคู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน คล้ายกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คู่กับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยผู้ที่เข้า มาเป็นคณะกรรมการต้องมาจากผู้ทรงคุณวุฒิ ภายนอกและได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งเช่นเดียว กับองค์กรอิสระอื่นๆ

3. แก้ไขกฎหมายและระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาที่เดิมเน้นเอกสารให้เป็นการ ประเมินเชิงประจักษ์เท่านั้น

4. แก้ไขมาตรา 7 (1) พ.ร.บ.ระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 และ 2553 ให้ประธาน ก.ค.ศ. มาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

5. พัฒนากฎหมายโครงสร้างการบริหาร งานบุคคล ได้แก่ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไข เพิ่มเติม เพื่อให้มีการกระจายอำนาจกระบวนการ บริหารงานบุคคลและการจัดการศึกษาไปยังสถาน ศึกษาโดยตรง



References

- Office of the Civil Service Commissioner. (2011). *Mayor of Bangkok, Governance*. Bangkok : Office of the Civil Service Commissioner.
- Office of the Teacher Education Commission and Educational Personnel. (2010). *Include the Law on Personnel Service of Teachers and Educational Personnel*. Bangkok : Office of the Teacher Education Commission and Educational Personnel.
- _____. (2010). *Operation Manual of the Bangkok Academic Service Area*. Bangkok : Office of the Teacher Education Commission and Educational Personnel.
- Sirirungsri, P. (1997). *Education reform report New Zealand*. Bangkok : Atthaphol Printing.
- The Office of the Secretary of the Education Council. (2006). *Synthesis Report on the Study of Educational Decentralization in 8 Countries*. Bangkok : Shili Sweet Grass Co., Ltd.

