

**การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษา**
**Severe Misconduct by Teachers and Educational
Personnel.**

ทศพร มุลรัตน์*

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
80 หมู่ 9 ถนนพหลโยธิน ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 57100
Thotsaphorn Munrat
School of Law, Chiang Rai Rajabhat University
80 moo. 9 Paholyothin Rd., Muang District Chiang Rai Province
57100
เมลล์ติดต่อ: Lawland2004@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงลักษณะของกระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงในความผิดวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 จากการศึกษาพบว่า ตามมาตรา 94 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ใดกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัตินิยามความหมายและมีได้บัญญัติถึงลักษณะหรือองค์ประกอบของความผิดฐานนี้ไว้ จึงมีผลทำให้การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยในความผิดวินัยฐานนี้เกิดความผิดพลาดและยากแก่การแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง จึงจำเป็นต้องทำการแก้ไข

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
พ.ศ.2547 ให้มีความชัดเจนมากขึ้น

คำสำคัญ: ข้าราชการครู, บุคลากรทางการศึกษา, วินัย, การดำเนินการทางวินัย

Abstract

The purpose of this academic article is to study the nature of the act which is known as bad behavior in the discipline of teachers and educational personnel. According to the Regulations of Teacher Civil Service and Educational Personnel Act 2004 The results of the study showed that according to Article 94, paragraph two of the said Act Has stipulated that any teacher civil service or educational personnel to commit any act which is considered to be a violent behavior Is a serious disciplinary offense But the said provisions do not define the definition and do not specify the nature or composition of this offense, resulting in disciplinary action and disciplinary action in this base disciplinary error and difficult to correct. Can be healed later Therefore, it is necessary to make amendments to the Act on Regulations of Teacher Civil Service and Educational Personnel BE 2547 to be more clear.

Keywords: Teacher, educational personnel, discipline, disciplinary action

1. บทนำ

การลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกระบวนการสำคัญในการบริหารบุคลากรภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมคุณภาพและประสิทธิภาพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และมีความมุ่งหมายเพื่ออำรงค์ศักดิ์ศรีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ด้วยการลงโทษทางวินัยถูกนำมาใช้เป็นมาตรการเชิงลบควบคู่กับการให้รางวัล ซึ่งเป็นมาตรการเชิงบวก ภายใต้นโยบายที่เชื่อว่าข้าราชการที่ดีมีประสิทธิภาพควรได้รับการยกย่องและให้รางวัลเพื่อเป็นกำลังใจและเป็นตัวอย่างที่ดี ส่วนข้าราชการที่กระทำความผิดสมควรได้รับการลงโทษตามควรแก่กรณีเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการอื่น โดยวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีลักษณะเฉพาะ คือ เป็นความผิดที่ไม่มีอายุความ การถอนคำร้องเรียนหรือคำกล่าวหาไม่มีผลให้ระงับการดำเนินการทางวินัย เป็นความผิดที่ยอมความกันไม่ได้และไม่อาจชดใช้ได้ด้วยเงิน การรับสารภาพไม่เป็นเหตุให้นำมาลดหย่อนโทษ แม้มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอแต่เชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดจริงก็ให้ออกจากราชการกรณีมีมลทินหรือมัวหมองได้ หากมีการดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญาไปพร้อมกันไม่มีความจำเป็นต้องรอผลคดีอาญา และเมื่อรับโทษทางวินัยแล้วอาจต้องได้รับโทษทางอาญาหรือความรับผิดทางแพ่งได้อีกด้วย

1.1 โทษทางวินัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 82 ได้บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ และตามมาตรา 96 ได้บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 6 ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัยจะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 โดยโทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

(1) ภาคทัณฑ์

- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

1.2 ระดับความผิดทางวินัย

ส่วนการจะลงโทษสถานใดนั้น เป็นไปตามลักษณะความรุนแรงของ ความผิด ซึ่งแบ่งไว้เป็น 2 ระดับ คือ (1) ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และ (2) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือ

(1) กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 100 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาส่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ตาม ควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมา ประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะ กรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูก ลงโทษตัดเงินเดือน และในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ ส่วน อำนาจในการลงโทษตามกฎหมายของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง เลขาธิการอธิบดีหรืออธิการบดี แล้วแต่กรณี

(2) กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 99 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้เมื่อได้ดำเนินการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ถ้ามี เหตุอันควรลดหย่อนผ่อนโทษ ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก ส่วนอำนาจใน การลงโทษเป็นอำนาจของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) หรือ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) แล้วแต่กรณี

ตามมาตรา 94 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ได้บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ที่มีบทลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งเป็นบทลงโทษที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกลงโทษอย่างรุนแรง

2. ความหมายของคำว่า “วินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา”

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 82 ได้บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ โดยคำว่าวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความหมายดังต่อไปนี้

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ได้ให้ความหมายคำว่า “วินัย” หมายถึง ระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติ¹

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ) ได้ให้ความหมายโดยทั่วไปของคำว่า “วินัย” คือ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้สำหรับคนในวงการหนึ่งๆ หรืออาชีพหนึ่งๆ หรืออีกนัยหนึ่ง “วินัย” คือ การลงโทษ การปราบปรามผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎ ระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ ส่วนคำว่า “วินัยข้าราชการครู” หมายถึง แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการครูพึงควบคุมตนเอง และควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติดีตามที่กำหนดไว้ ละเว้นการประพฤติปฏิบัติสิ่งที่เป็นข้อห้ามสิ่งที่ไม่ชอบไม่ควร ซึ่งวินัยข้าราชการครูมีทั้งระเบียบ ข้อปฏิบัติของทางราชการ และสิ่งที่ครูจะต้องประพฤติตามความคาดหวังของสังคม

¹ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554 , กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน, 2556, หน้า 1121.

ในฐานะที่อาชีพครูเป็นอาชีพพิเศษที่ทำหน้าที่ในการอบรมสั่งสอนศิษย์ จำเป็นต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์ และหากฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษทางวินัย²

ส่วนคำว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ได้ให้นิยามไว้ว่า คือ บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ดังนั้น วินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงหมายถึง ระเบียบ แบบแผนและข้อบังคับที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

3. ความหมายของคำว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง”

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 94 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว” และมาตรา 94 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวมิได้นิยามความหมายของคำว่ากระทำการอันได้ชื่อว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” ไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาในความชัดเจนถึงลักษณะของการกระทำความผิดวินัยในฐานะความผิดกระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงต้องศึกษาเพื่อให้

² สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. คู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.ค.ศ., 2550, หน้า 1 – 2.

ทราบความหมายของคำว่ากระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อสะดวกในการบังคับใช้กฎหมายในฐานะความผิดวินัยนี้โดยพิจารณาได้จากกรณีดังต่อไปนี้

(1) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ฉบับเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554 ได้ให้ความหมายคำว่า

“ความ” หมายถึง เรื่อง เช่น เนื้อความ เกิดความ อากา³

“ประพฤต” หมายถึง ความเป็นไปอันเกี่ยวกับการกระทำหรือปฏิบัติตน⁴

“ชั่ว” หมายถึง เลว ทรม ร้าย ไม่ดีเพราะจงใจฝ่าฝืนศีลธรรมหรือจารีตประเพณี⁵

“ร้ายแรง” หมายถึง รุนแรง เช่น น้ำท่วมทำให้บ้านเมืองเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง⁶

จากความหมายของคำดังกล่าวข้างต้น คำว่า “ความประพฤตชั่ว” จึงหมายถึงลักษณะของการกระทำที่เลว ทรม จงใจฝ่าฝืนศีลธรรมหรือจารีตประเพณี ส่วนคำว่า “ความประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง” จึงหมายถึงลักษณะของการกระทำที่เลว ทรม จงใจฝ่าฝืนศีลธรรมหรือจารีตประเพณีอย่างรุนแรง

(2) ตามคู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ฉบับปี 2555 ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ) กระทรวงศึกษาธิการ ได้อธิบายไว้ว่า คำว่า “ประพฤตชั่ว” มีความหมายกว้างขวางมาก การกระทำอย่างใดจะเป็นการประพฤตชั่วหรือไม่นั้นจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์กรณีเป็นเรื่องๆ ไป ในการที่จะพิจารณาว่า

³ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน, 2556, หน้า 241.

⁴ ราชบัณฑิตยสถาน, เล่มเดียวกัน, หน้า 709.

⁵ ราชบัณฑิตยสถาน, เล่มเดียวกัน, หน้า 372.

⁶ ราชบัณฑิตยสถาน, เล่มเดียวกัน, หน้า 1000.

การกระทำอย่างใดจะเป็นการประพฤตชั่วหรือไม่นั้น มีองค์ประกอบที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณา 3 ประการ คือ

(2.1) เกียรติศักดิ์ของข้าราชการ

(2.2) ความรู้สึกของสังคม

(2.3) เจตนาที่กระทำ

องค์ประกอบทั้ง 3 ประการดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(2.1) เกียรติศักดิ์ของข้าราชการ พิจารณาโดยคำนึงถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการของผู้กระทำประกอบกับพฤติการณ์ในการกระทำของข้าราชการผู้นั้น โดยพิจารณาว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดแบบธรรมเนียมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ดี อันเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในฐานะและตำแหน่งนั้น ควรประพฤตปฏิบัติเพียงใดหรือไม่ เป็นประการสำคัญ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าตำแหน่งหน้าที่ข้าราชการผู้นั้นอยู่ในฐานะที่ควรได้รับการยกย่องสรรเสริญหรือเป็นที่นับถือ หรือเลื่อมใสศรัทธาของประชาชนมากน้อยเพียงใดด้วย ตำแหน่งเช่นว่านี้ เช่น ตำแหน่งข้าราชการระดับสูง หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ตำแหน่งข้าราชการครู เป็นต้น

(2.2) ความรู้สึกของสังคม พิจารณาโดยวิเคราะห์จากความรู้สึกของประชาชนทั่วไปหรือของทางราชการว่ามีความรังเกียจต่อการกระทำนั้นๆ โดยรู้สึกว่าเป็นการประพฤตชั่วเพียงใดหรือไม่ หากผู้นั้นกระทำการไปโดยมีเจตนาชั่วร้าย และมีผลสะท้อนความรู้สึกของสังคมอย่างรุนแรงถือเป็นความชั่วร้ายแรง แต่หากผู้กระทำมิได้สันดานชั่วร้ายหรือมีจิตเป็นโจร แต่กระทำไปเพราะแรงบีบคั้นจากสังคม หรือบุคคลรอบข้างที่กดดัน หรือถูกข่มเหงรังแกหรือกระทำไปเพื่อปกป้องผู้อ่อนแอ สังคมยอมให้อภัยได้ จึงไม่ถึงขั้นเป็นความชั่วอย่างร้ายแรง

(2.3) เจตนาที่กระทำ เจตนาที่พิจารณาโดยคำนึงว่าเป็นการกระทำโดยผู้กระทำรู้สึกสำนึกในการกระทำและประสงค์ต่อผล หรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้นหรือไม่ หากไม่มีเจตนาชั่วร้ายก็ไม่เป็นการประพฤตชั่ว เช่น ขับรถชนคนโดยประมาท ไม่เป็นประพฤตชั่ว เพราะกระทำไปโดยไม่เจตนามุ่งร้ายเป็นส่วนตัว

ส่วนการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นประพฤติก่อร้ายแรง ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีว่า พฤติการณ์แห่งการกระทำผิดถึงขั้นทำให้เสียชื่อเสียง หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการอย่างร้ายแรง โดยความรู้สึกลึกซึ้งของสังคมรังเกียจอย่างร้ายแรงกับการกระทำนั้น⁷

(3) ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง⁸ ดังนั้น หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา แต่จากการศึกษาค้นคว้ายังไม่พบว่ามีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใดที่มีการให้ความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “การกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นประพฤติก่อร้ายแรง” ไว้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงต้องศึกษาจากลักษณะในการกระทำผิดตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในคดีวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

จากการศึกษาถึงความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “ประพฤติก่อร้ายแรง” นั้น ปัจจุบันยังไม่มีกรณียามความหมายไว้ และคำวินิจฉัยของศาลปกครองก็ยังมีได้ให้ความหมายไว้เช่นกัน แต่จากคำนิยามศัพท์ตาม

⁷ สวัสดิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.ค.ศ., 2555, หน้า 52-53.

⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

พจนานุกรมและคู่มือการดำเนินการทางวินัยของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ) ข้างต้น คำว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” จึงควรหมายความว่า การกระทำอันเป็นการทำให้เสียชื่อเสียงหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและเป็นที่ยังเกี่ยวในความรู้สึกของสังคมอย่างร้ายแรง

4. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

จากการศึกษายังไม่พบว่ามีความพิพาทหรือคำสั่งของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “การกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” ไว้แต่อย่างใด ส่วนลักษณะของการกระทำความผิดนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอุทธรณ์ว่าได้กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ไว้ โดยศาลปกครองสูงสุดพิจารณาลักษณะของการกระทำความผิดฐานนี้ โดยพิจารณาจากลักษณะของความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของข้าราชการครู และเป็นการกระทบกระเทือนต่อความรู้สึกอันดีงามของสังคมอย่างร้ายแรง ดังเช่นคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.393/2559 ที่วินิจฉัยว่า “ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ซึ่งมีหน้าที่อบรมสั่งสอนให้ความรู้แก่เด็กนักเรียน อีกทั้งสถานะของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการย่อมได้รับการยกย่องนับถือจากบุคคลทั่วไปว่าเป็นผู้ที่มีเกียรติศักดิ์และศักดิ์ศรี และได้รับการยกย่องจากสังคม จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายและศีลธรรมอันดี ประพฤติตนให้อยู่ในระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมีพฤติกรรมในทำนองชู้สาวกับนักเรียนในปกครองของตนยอมนำมาซึ่งความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการและความรู้สึกของสังคม พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ถือเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” หรือคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1585/2559 ที่วินิจฉัยว่า “เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาซึ่งเป็นตำแหน่งที่สังคมโดยทั่วไปยกย่องให้เป็นบุชณียบุคคล

มีหน้าที่อบรมบ่มนิสัยและสั่งสอนศิษย์ให้มีความรู้ความสามารถเป็นพลเมืองดีของสังคม ตามที่ผู้ปกครองให้ความไว้วางใจ แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกลับอาศัยตำแหน่งหน้าที่และความไว้วางใจดังกล่าวกระทำการอันเป็นการสวนกระแสความรู้สึกรักของสังคม . . . เช่นนี้จึงเห็นว่าสังคมไม่อาจยอมรับการกระทำดังกล่าวได้ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 94 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547” หรือคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1796/2559 ที่วินิจฉัยว่า “ครูอาจารย์ถือเป็นปวงชนียบุคคลซึ่งพฤติการณ์และการกระทำในลักษณะดังกล่าว ย่อมทำให้ผู้พบเห็นมีความรู้สึกไม่ติดต่อภาพลักษณ์ของครู ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขาดคุณธรรมและจริยธรรมในการเป็นครูเป็นการเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 94 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547” ซึ่งแนวคำพิพากษาของศาลปกครองนั้นได้สอดคล้องกับคู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ฉบับปี 2555 ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ) กระทรวงศึกษาธิการ ที่ได้อธิบายไว้ว่า การที่จะพิจารณาว่าการกระทำอย่างไรจะเป็นการประพฤติชั่วหรือไม่นั้นมียอดประกอบที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณา 3 ประการ คือ คือ (1) เกียรติศักดิ์ของข้าราชการ คือ พิจารณาว่าการกระทำนั้นผู้กระทำได้กระทำเกินวิสัยอันดีงามที่ผู้เป็นครูพึงกระทำหรือไม่ในฐานะที่เป็นข้าราชการครูซึ่งได้รับการยกย่องนับถือจากคนทั่วไปว่าเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรม และเป็นผู้มีวุฒิภาวะเหนือกว่าคนทั่วไป (2) ความรู้สึกของสังคม โดยพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ไม่สมควรและขัดต่อความรู้สึกของประชาชนทั่วไป จารีตประเพณี และศีลธรรมอันดีงามตามบรรทัดฐานของสังคมหรือของทางราชการว่ามีความรังเกียจต่อการกระทำนั้นอย่างไรร้ายแรงหรือไม่ และ (3) เจตนาที่กระทำ โดยพิจารณาว่าผู้กระทำมีเจตนาชั่วร้ายหรือไม่ คือมีความประสงค์ให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือแก่ทางราชการหรือไม่

5. ความไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย

การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มิได้บัญญัตินิยามความหมายและมิได้บัญญัติถึงลักษณะหรือองค์ประกอบของความผิดฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 94 วรรคสอง ไว้ว่าเป็นอย่างไร ทั้งที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่มีบทลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งเป็นบทลงโทษที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกลงโทษอย่างรุนแรง เป็นการขัดกับหลักนิติรัฐ (Legal state) ในทางเนื้อหาที่รัฐต้องปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย โดยรัฐต้องกระทำการด้วยความยุติธรรมและถูกต้องเป็นธรรม กฎหมายที่ตราขึ้นจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ประชาชนจะเข้าใจได้ และไม่มีผลย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลใด

การมิได้บัญญัติถึงลักษณะหรือองค์ประกอบของความผิดฐานนี้ไว้ให้ชัดเจน อาจมีผลให้การวินิจฉัยบทลงโทษทางวินัยในความผิดฐานนี้เกิดความไม่เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำผิดได้ ซึ่งขัดกับหลักความได้สัดส่วน ที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้อำนาจอย่างพอเหมาะพอประมาณ โดยให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้อำนาจเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาหรือส่งเสริมให้เกิดประโยชน์สาธารณะเท่านั้น โดยฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้อำนาจน้อยที่สุด ดังคำพิพากษาที่ว่า “ในบรรดาสิ่งที่ชั่วร้ายหลายๆ สิ่งที่ต้องเลือก บุคคลพึงเลือกสิ่งที่ชั่วร้ายน้อยที่สุด”⁹ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้อำนาจเท่าที่จำเป็น (Principle of Necessity) แก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือ

⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับกรับรองจาก ก.ศป.แล้ว) รุ่นที่ 9 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2561, กรุงเทพฯ : มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองและวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง, 2561, หน้า 32 – 34.

เสรีภาพของบุคคลเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม ประกอบกับการที่มีได้บัญญัติถึงลักษณะของความผิดฐานนี้ไว้ให้ชัดเจนอาจมีผลให้การใช้ดุลพินิจในการลงโทษเกิดความผิดพลาด ซึ่งอาจเกิดจากความสัมพันธ์ส่วนตัวของคู่กรณีในทางใดทางหนึ่งหรือจากความมีอคติของผู้ส่งลงโทษทางวินัย ซึ่งขัดกับหลักความเป็นกลางที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความความเป็นกลาง (Impartiality) เพราะความไม่เป็นกลางของฝ่ายปกครอง อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครองบิดเบือนหรือเอียงเอนไปในทางใดทางหนึ่งได้ ซึ่งความไม่เป็นกลางนั้นอาจมีได้ทั้งจากความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก คือ เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีในทางใดทางหนึ่ง เช่น เป็นคู่สมรส เป็นญาติพี่น้อง เป็นเจ้านายหรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างหรือลูกจ้าง หรือมีเหตุโกรธเคืองกันมาก่อน เป็นต้น หรือจากความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน คือ ความไม่เป็นกลางที่อยู่ภายในจิตใจหรือความมีอคติ ทำให้เกิดความลำเอียงได้ เช่น ความลำเอียงเพราะความชอบ เช่น เป็นคนคุ้นเคย ชอบในอัยาศัย ชอบเพื่อหวังประโยชน์ตอบแทน เป็นต้น หรือความลำเอียงเพราะความโกรธ หรือความแค้นเคือง เช่น เป็นศัตรูคู่อาฆาต มีเหตุแค้นต่อกันมาก่อน เป็นต้น หรือมีความลำเอียงเพราะความกลัวภัยอันตราย เช่น กลัวถูกทำร้าย กลัวความไม่ปลอดภัย กลัวถูกเกลียดชัง เป็นต้น

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 94 วรรคสอง ได้บัญญัติให้ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่การบัญญัติให้เป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัตินิยามความหมายและมีได้บัญญัติถึงลักษณะหรือองค์ประกอบของความผิดฐานนี้ไว้ว่าเป็นอย่างไร ทั้งที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่มีบทลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งเป็นบทลงโทษที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกลงโทษอย่างรุนแรง ซึ่ง

อาจมีผลทำให้การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยในความผิดฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 94 วรรคสองเกิดความผิดพลาดและยากแก่การแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 94 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 เพื่ออธิบายลักษณะของการกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงไว้ให้ชัดเจน แต่หากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว ก็ให้ยกเลิกความผิดวินัยกรณีการกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 94 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เนื่องจากเป็นการบัญญัติฐานความผิดวินัยที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอถึงลักษณะหรือองค์ประกอบของความผิดจนอาจเกิดความผิดพลาดและยากแก่การเยียวยาในภายหลังจากการลงโทษทางวินัยได้

บรรณานุกรม

- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554.**
กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2561). **เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป.แล้ว) รุ่นที่ 9 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2561.** กรุงเทพฯ: มูลนิธิวิจัย และพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองและวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ. (2550). **คู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.**
กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.ค.ศ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ. (2559). **คู่มือการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของ กศจ.(ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1).**
กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ.

