

ปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการการ
อุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากับข้าราชการพลเรือน
**Problems of Inequality between the Legal Provisions Relating to the Appeal
Process of Government Teachers and Education Personnel and Civil
Servants**

รศ.ดร.วิชาญ สาคุณ¹ รศ.ดร.วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์² ดร.บงกช ชินนพคุณ³ ดร.วรภรณ์ แผ่นทอง⁴

Wichan Sakhun¹, Weerawat Utairata², Bongkoch Chinnopakhun³, Waraporn Phanthong⁴

¹คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ผู้ช่วยอธิการบดี มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ³คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ปทุมธานี

⁴นักวิชาการอิสระ

Received : February 4,2022

Revised : March 26,2022

Accepted : April 20,2022

บทคัดย่อ

การศึกษาปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการการอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากับข้าราชการพลเรือน พบว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน แต่กระบวนการการอุทธรณ์ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 แตกต่างกับกระบวนการการอุทธรณ์ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 กล่าวคือ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น แตกต่างกับข้าราชการพลเรือนผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโดยไม่ต้องฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ในบทความนี้ผู้เขียนนำเสนอกระบวนวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการการอุทธรณ์โดยควรบัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครู

และบุคลากรทางการศึกษาฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้เช่นเดียวกับผู้อุทธรณ์ที่เป็นข้าราชการพลเรือน

คำสำคัญ: คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คดีอุทธรณ์ให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

Abstract

A study on the problem of inequality between the legal provisions relating to the appeal process of government teachers and education personnel and civil servants found that both government teachers and education personnel were in the same status as civil servants. However, the appeal process provided in the Government Teacher and Educational Personnel Regulation Act B.E. 2547 differs from the appeal process provided in the Civil Service Regulation Act B.E.2551. That is, government teachers and education personnel who appealed against the ruling of the Appeal Committee to file a lawsuit in the Administrative Court of First Instance. This is different from the civil servant appellant who disagrees with the order of the Moral System Protection Board to file a lawsuit with the Supreme Administrative Court without having to file a lawsuit to the Administrative Court of First Instance. In this article, the author presents to the Ministry of Education to consider amending the Government Teacher and Educational Personnel Act B.E. 2547 to consider and decide on an appeal against the order punishing government teachers and education personnel. The Ministry should allow government teachers and education personnel who disagree with the Commission on Moral System Protection of Government Teachers and Education Personnel to file a lawsuit with the Supreme Administrative Court and civil servant appellants.

Keywords: Moral System Protection Committee for Government Teachers and Educational Personnel, The appeal case is to be filed with the Supreme Administrative Court, Appeal case to the Supreme Administrative Court

บทนำ

ภายหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ก็เกิดปัญหาในประเด็นกระบวนการการอุทธรณ์ที่ไม่ได้มาตรฐานเดียวกันกับกระบวนการการอุทธรณ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 [5] จึงเป็นที่มาของบทความนี้ที่มุ่งจะศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาของกระบวนการการอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกลงโทษทางวินัยทุกกรณีหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการในบางกรณีให้มีความคล่องตัว รวดเร็ว เป็นธรรม และมีความเสมอภาค กับกระบวนการการอุทธรณ์

ของข้าราชการพลเรือนโดยมีความมุ่งที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการการอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 (Ministry of Education, 2004) ให้ได้มาตรฐานเดียวกันกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัว เป็นธรรม และมีความเสมอภาคระหว่างข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากับข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนด้วยกัน ดังนั้นผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการจะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคระหว่างข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากับข้าราชการพลเรือนในทุกด้าน ซึ่งในบทความนี้ผู้เขียนจะเน้นความเสมอภาคของกระบวนการการอุทธรณ์เพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการการอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีมาตรฐานเดียวกับกระบวนการการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน

ความสำคัญของปัญหากระบวนการการอุทธรณ์

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้มีการประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2547 การบัญญัติกฎหมายในหมวด 9 ว่าด้วยกระบวนการการอุทธรณ์ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติโดยอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการการอุทธรณ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ยกเลิกไปแล้ว แต่ภายหลังเมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 พบว่า ได้บัญญัติให้มี “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” หรือ “ก.พ.ค.” ขึ้นใหม่เป็นอีกร่างหนึ่งแยกต่างหากจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ. ตามมาตรา 24 ก.พ.ค. ประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 7 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามมาตรา 26 ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับการมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ ให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 25 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 27 โดยมีเลขาธิการ ก.พ. เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค. กล่าวคือ ก.พ.ค. ได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการที่เป็นอิสระและทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ทำงานเต็มเวลาและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงครั้งเดียวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 และ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 31 ประกอบด้วย 1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่นดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม 2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทุกกรณีและคำสั่งให้ออกจากราชการบางกรณี ตามมาตรา 114 3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่เกิดจากผู้บังคับบัญชาระดับปลัดกระทรวง รัฐมนตรี เจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 123 4) พิจารณาเรื่องคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา

126 5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับได้ และ 6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนดเพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ [5] ส่วนการอุทธรณ์ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งหรือถือว่าทราบคำสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ตามมาตรา 114 เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งวินิจฉัยนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 116 จะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนลดขั้นตอนจากเดิมมาก กล่าวคือ เดิมกรณีผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด แต่ปัจจุบันเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยแล้ว และข้าราชการพลเรือนผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ก็ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้เลยตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 [5] แต่กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยหากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ กศจ. หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ถ้าผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ กศจ. หรือ ก.ค.ศ. ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 (Ministry of Education, 2004) จึงถือว่าเป็นขั้นตอนที่ยืดยาวกว่ากระบวนการการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนทำให้เสียเวลามาก และเป็นผลให้เกิดความล่าช้า ไม่เป็นธรรมและไม่เสมอภาค และมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งตามมาตรา 40 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และถือว่าเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 [7]

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 ดังนี้

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

ฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

มาตรา 10 ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 บัญญัติกระบวนการการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ไว้ในมาตรา 121 ถึงมาตรา 126 ดังต่อไปนี้

มาตรา 121 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

มาตรา 122 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ต่อ ก.ค.ศ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

มาตรา 123 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจเนื่องจากการกระทำของผู้บังคับบัญชาหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี

มาตรา 124 หลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์และพิจารณาร้องทุกข์ ตามมาตรา 121 มาตรา 122 และมาตรา 123 ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

ในการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น

ในกรณีที่สั่งให้ผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์กลับเข้ารับราชการให้นำมาตรา 103 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 125 เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้วินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามมาตรา 121 หรือมาตรา 122 แล้ว ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือกรณีที่มีใ้บัญญัติให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามหมวดนี้ ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการแก้ไขคำสั่งไปตามนั้น

มาตรา 126 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งโอนมาจากพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการตามมาตรา 58 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยอยู่ก่อนวันโอนมาบรรจุและผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่โอนมา แต่ยังมีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าวก็ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ตามหมวดนี้ได้ แต่ถ้าผู้นั้นได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่โอนมาไว้แล้ว และในวันที่ผู้นั้นได้โอนมาบรรจุเป็นข้าราชการครู

และบุคลากรทางการศึกษาการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ยังไม่แล้วเสร็จ ก็ให้ส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจตาม มาตรา 121 เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ (Ministry of Education, 2004)

3. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่องการขับเคลื่อนการปฏิรูป การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ลงวันที่ 21 มีนาคม 2559 ได้บัญญัติให้ยุบเลิก อ.ก.ค. ศ. เขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปเป็น อำนาจหน้าที่ของ กศจ. ของจังหวัดนั้นๆ ดังความในข้อที่ 5 ให้ยุบเลิก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กศจ. ของจังหวัดนั้นๆ ตามคำสั่งนี้

บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติ คณะรัฐมนตรีใดที่อ้างถึง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาให้มีผลบังคับใช้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับคำสั่งนี้ [2]

4. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

4.1 ส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีบัญญัติไว้ในมาตรา 24 ถึง มาตรา 33 ดังนี้

มาตรา 24 ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ประกอบด้วย กรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามมาตรา 26

กรรมการ ก.พ.ค. ต้องทำงานเต็มเวลา

ให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค.

มาตรา 25 ผู้จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี
- (3) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

(ค) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือ เทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือ เทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่า ตามที่ ก.พ. กำหนด

(จ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

มาตรา 26 ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ และเลขานุการ

ให้คณะกรรมการคัดเลือกมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 25 จำนวนเจ็ดคน

ให้ผู้ได้รับคัดเลือกตามวรรคสองประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ก.พ.ค. แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการคัดเลือกกำหนด

มาตรา 27 กรรมการ ก.พ.ค. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นข้าราชการ
- (2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด
- (3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- (4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ
- (5) เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ
- (6) ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใดๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 28 ผู้ได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการ ก.พ.ค. ผู้ใดมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 27 ผู้นั้นต้องลาออกจากการเป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามหรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือการประกอบกิจการอันมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวต่อเลขาธิการ ก.พ.ค. ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคัดเลือก

ในกรณีที่ผู้ได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการ ก.พ.ค. มิได้ลาออกหรือเลิกการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือการประกอบกิจการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้นั้นมิเคยได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการ ก.พ.ค. และให้ดำเนินการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ขึ้นใหม่

มาตรา 29 กรรมการ ก.พ.ค. มีวาระดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ให้กรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการ ก.พ.ค. ใหม่

มาตรา 30 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการ ก.พ.ค. พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 25 หรือมาตรา 27
- (5) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท
- (6) ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มเวลาอย่างสม่ำเสมอตามระเบียบของ ก.พ.ค.

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการ ก.พ.ค. เท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ถือว่า ก.พ.ค. ประกอบด้วย กรรมการ ก.พ.ค. เท่าที่เหลืออยู่ เว้นแต่มีกรรมการ ก.พ.ค. เหลืออยู่ไม่ถึงห้าคน

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีที่กรรมการ ก.พ.ค. พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้คณะกรรมการคัดเลือกดำเนินการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. แทนกรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งพ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว

มาตรา 31 ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่นดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
- (2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114
- (3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123
- (4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126
- (5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้
- (6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

มาตรา 32 ให้กรรมการ ก.พ.ค. กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้รับเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติกฤษฎีกา และให้มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางตามพระราชบัญญัติกฤษฎีกากว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง

มาตรา 33 การประชุมของคณะกรรมการ ก.พ.ค. กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นไปตามระเบียบ ก.พ.ค. กำหนด [5]

4.2 ส่วนที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้ในมาตรา 114 ถึงมาตรา 121 ดังต่อไปนี้

มาตรา 114 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตาม มาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎ ก.พ.ค.

มาตรา 115 ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเองหรือจะตั้ง คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนด ในกฎ ก.พ.ค.

มาตรา 116 เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่ง บรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มี คำวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาล ปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ผู้บังคับบัญชาใดไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

มาตรา 117 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้กรรมการ ก.พ.ค. และกรรมการ วินิจฉัยอุทธรณ์เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการอันเป็นเหตุให้มีการ อุทธรณ์ส่งสำนวนการสอบสวนและการลงโทษให้ ก.พ.ค. ภายในเวลาที่กำหนด

(2) สั่งให้กระทรวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมตลอดทั้ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งตัวข้าราชการหรือ เจ้าหน้าทีในสังกัดมาให้ถ้อยคำ ในการนี้จะกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนใหม่หรือสอบสวน เพิ่มเติมไว้ด้วยก็ได้

(3) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของกระทรวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้อง มา ให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

(4) เข้าไปในอาคาร หรือสถานที่ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. ทั้งนี้ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น

(5) สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม

มาตรา 118 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย

มาตรา 119 ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งโอนมาตามมาตรา 64 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยก่อนวันโอนมาบรรจุ และผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการที่โอนมาแต่ยังไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าว ก็ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ได้ แต่ถ้าผู้นั้นได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการที่โอนมาไว้แล้ว และในวันที่ผู้นั้นได้โอนมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ยังไม่แล้วเสร็จก็ส่งเรื่องให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์

มาตรา 120 ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์ หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด

การวินิจฉัยให้แก้ไขหรือให้ดำเนินการอื่นตามวรรคหนึ่ง ก.พ.ค. จะให้เพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ตามมาตรา 105 ว่าสมควรเพิ่มโทษ ในกรณีเช่นนั้น ก.พ.ค. มีอำนาจวินิจฉัยให้เพิ่มโทษได้

มาตรา 121 เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อาจถูกคัดค้านได้

- (1) รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- (2) มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- (3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้อุทธรณ์
- (4) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ
- (5) เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งให้ออกจากราชการที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- (6) มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติหรือทางสมรสกับบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์

กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งต่อประธาน ก.พ.ค. และถอนตัวจากการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

การยื่นคำคัดค้าน และการพิจารณาคำคัดค้าน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. [5]

บทวิเคราะห์

1. กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ซึ่งมีบัญญัติไว้ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 121 ถึงมาตรา 126 โดยบัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ กศจ. อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี และให้ผู้ถูกคำสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือสั่งให้ออกจากราชการให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แล้วแต่กรณีต่อ ก.ค.ศ. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน เมื่อ ก.ศ.จ. หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 121 หรือมาตรา 122 แล้ว ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือกรณีที่มีได้บัญญัติไว้ให้มีสิทธิอุทธรณ์ ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลและวิธีพิจารณาคดีปกครอง [4] จึงเห็นได้ว่า ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นก่อนจึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ กล่าวคือ จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงไม่ได้ เพราะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 125 บัญญัติไว้ให้ผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งบัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อน [1]

2. กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน

การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แยกออกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 114 ถึงมาตรา 121 โดยเฉพาะ และมาตรา 116 บัญญัติไว้ว่า เมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย วรรคสองบัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. (Charnchai Sawangsakdi, 2020) ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีความคล่องตัวรวดเร็ว เนื่องจากมาตรา 24 บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือเรียกโดยย่อว่า ก.พ.ค. ขึ้นใหม่อีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือเรียกโดยย่อว่า ก.พ. และยังมีบัญญัติให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีกรรมการ จำนวน 7 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือกที่มีประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาหนึ่งคนที่

ได้รับเลือกจากประธานศาลฎีกา กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. โดยมี เลขานุการ ก.พ. เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค. จึงถือว่าเป็นคณะกรรมการที่มีความน่าเชื่อถือมาก [5]

จากการวิเคราะห์ตามข้อ 1 และ ข้อ 2 ดังกล่าวข้างต้น พบว่า บทบัญญัติตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ในส่วนที่เกี่ยวกับ กระบวนการการอุทธรณ์มีความแตกต่างกับกระบวนการการอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 กล่าวคือ กระบวนการการอุทธรณ์ตามที่ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ยังเป็น กระบวนการเดิมที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเดิมที่ยกเลิกไปแล้ว โดยเฉพาะผู้อุทธรณ์คำสั่งอุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์ต่อองค์กรหรือคณะกรรมการอุทธรณ์ที่อยู่ในต้น สังกัดของผู้อุทธรณ์ และหากผู้อุทธรณ์เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อน ทำให้การต่อสู้คดีใช้เวลา มาก และหากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาพิพากษาอีกชั้นหนึ่ง จึงแตกต่างกับกระบวนการการอุทธรณ์ของ ข้าราชการพลเรือนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ที่ได้บัญญัติให้ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรแยกต่างหากจาก ก.พ. เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้วหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย กับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงโดยไม่ต้อง ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น จึงทำให้มีการลดขั้นตอนฟ้องคดีไปหนึ่งชั้นศาล เพราะไม่ต้อง ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น และพบว่า มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีอำนาจ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยและเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก มาจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูงในด้านการบริหารบุคคลและบริหารภาครัฐ จำนวน 7 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการ การคัดเลือกที่เป็นประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน รองประธานศาลฎีกานี้ได้รับมอบหมาย จากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และ เลขานุการ ก.พ. เป็นเลขานุการ จึงเป็นที่น่าเชื่อถือ และผู้อุทธรณ์มีความเชื่อมั่นว่าจะได้รับความ ยุติธรรม สอดคล้องกับชาญชัย แสวงศักดิ์ ที่กล่าวว่า การอุทธรณ์ ผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 นี้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย ในกรณีผู้ อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบ วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. [3]

ดังนั้นจึงเห็นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการการอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มีความแตกต่างกับ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ถือได้ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการการอุทธรณ์ที่แตกต่างกัน ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ทั้งที่เป็นการบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนด้วยกัน ซึ่งเป็นการจัดระเบียบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนเช่นเดียวกัน ในส่วนที่เป็นกระบวนการการอุทธรณ์ที่แตกต่างกันจึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 40 [7]

บทสรุป

จากการศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการการอุทธรณ์ ผู้เขียนขอสรุปว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน เพียงแต่อยู่ภายใต้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ส่วนข้าราชการพลเรือนอยู่ภายใต้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกลางของประเทศไทย หรือเป็นกฎหมายการบริหารงานบุคคลกลาง การบัญญัติบทกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการการอุทธรณ์ไม่ควรมีการบัญญัติกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับอุทธรณ์ที่แตกต่างกัน แต่ควรบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการการอุทธรณ์ให้ได้มาตรฐานเดียวกันและต้องไปขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 5 และการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 40 วรรคสามว่าการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสองต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 5 วรรคหนึ่งที่กำหนดว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทย บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติ หรือการกระทำนั้นเป็นใช้บังคับมิได้

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการการอุทธรณ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มีความแตกต่างกับบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนเช่นกัน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกลางของประเทศไทย และเป็นต้นแบบของกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของประเทศไทยอื่น ดังนั้น การบัญญัติบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการการอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการ

ศึกษา พ.ศ.2547 จึงสมควรที่จะบัญญัติกระบวนการการอุทธรณ์ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการการอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับความเป็นธรรมและมีความเสมอภาคกับข้าราชการพลเรือน ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะ ดังนี้

1. กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาควรนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อทราบและพิจารณาให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการอุทธรณ์ เพื่อให้มีกระบวนการการอุทธรณ์มีมาตรฐานเช่นเดียวกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 กล่าวคือ ควรเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 โดยบัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรืออาจเรียกโดยย่อว่า ก.พ.ค.ศ. ให้ ก.พ.ค.ศ. เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และเมื่อ ก.พ.ค.ศ. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.ศ. ให้ผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน

2. หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไม่ดำเนินการหรือดำเนินการล่าช้า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อาทิ ครู องค์กรครู สมาคมครู หรือองค์กรวิชาชีพครู ควรร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาและส่งฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยให้มีคำชี้ขาด

เอกสารอ้างอิง

- [1] Ministry of Education. (2004). Government Teacher and Educational Personnel Regulations
Act B.E.2547. Bangkok: Government Gazette.
- [2] Ministry of Education. (2016). Order of the Head of the National Council for Peace and
Order: Driving Education Reform B.E 2559. Bangkok: Government Gazette.
- [3] Charnchai Sawangsakdi. (2020). Explanations of Administrative Laws. Bangkok:
Winyuchon.
- [4] Surapon Nitikraipot et al. (2001). Administrative Law Collection. Bangkok: Government
Gazette.
- [5] Office of the Civil Service Commission. (2008). Civil Service Regulations Act B.E. 2551.
Bangkok: Government Gazette.
- [6] Office of the House of Representatives. (2017). Constitution of the Kingdom of Thailand
B.E.2560. Bangkok: Government Gazette.