

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หน่วยงานทางปกครอง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ข้าราชการหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าบุคลากรในหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจการของรัฐ นั่นก็คือ เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารตามกฎหมายแทนรัฐที่ส่งผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวต่อประชาชนที่เป็นเอกชนหรือต่อบุคลากรของรัฐด้วยกันก็ตาม เมื่อข้าราชการเป็นผู้ที่ใช้อำนาจแทนรัฐที่เรียกว่า อำนาจทางปกครอง จึงอาจใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบได้ นอกจากนั้น ข้าราชการยังเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอย่างชัดเจน จึงอาจใช้อำนาจสร้างประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้กับตนเองหรือผู้อื่น ในระบบบริหารราชการจึงจำเป็นต้องสร้างกลไกขึ้นมาเพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ คือวินัยของข้าราชการนั่นเอง

ความหมายของคำว่า “วินัย” คือ กฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษ หรืออีกนัยหนึ่ง วินัย หมายถึง การควบคุมความประพฤติของคนในองค์กรให้เป็นไปตามแบบแผนที่พึงประสงค์² และผู้ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ดำเนินการทางวินัยคือ ผู้บังคับบัญชา ฉะนั้น การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นเรื่องระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามกฎหมาย

¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 3

² สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ สกสศ., 2550), หน้า 2.

และตามที่เห็นสมควรอันเป็นการใช้มาตรการภายในของฝ่ายบริหาร (คำสั่งที่ 317/2547) การดำเนินการทางวินัยเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา (คำสั่งที่ 64/2546, 151/2545, 695/2546, 485/2545, 671/2547, 401-405/2548, 36/2549) นอกจากนั้น ศาลปกครอง ยังได้วินิจฉัยเป็นแนวทางไว้ว่า การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยข้าราชการที่กระทำการทุจริต โดยได้มีหนังสือถึงนายกเทศมนตรีนครศรีอยุธยา เพื่อให้พิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเพียงการดำเนินการส่งรายงานพร้อมความเห็นมายังผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีมิใช่คำสั่งทางปกครอง(คำสั่งที่ 249/2548, 769/2547)ซึ่งแนวทางดังกล่าวของศาลปกครองเป็นหน้าที่ของทุกส่วนราชการต้องถือเป็นแนวปฏิบัติ สำหรับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก็ต้องถือปฏิบัติเช่นเดียวกัน

ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มี 2 ประเภท คือ 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

สำหรับข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในสังกัดส่วนราชการต่างๆ จำเป็นต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนได้ถูกกำหนดให้อยู่ในหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเริ่มจากมาตรา 91 จนถึงมาตรา 116 ซึ่งกล่าวไว้ว่า เมื่อกรณีมีการร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือกรณีผู้บังคับบัญชาตรวจพบว่า ผู้ได้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษโดยทันทีไม่ได้ ซึ่งก็หมายความว่า ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถใช้อำนาจของตนที่มีอยู่ได้อย่างตามอำเภอใจ ทั้งที่พบว่า มีการกระทำความผิดวินัยก็ตาม รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการก็ไม่อาจจะชี้มูลความผิดได้ตามอำเภอใจ เพราะการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาและของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะนำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงอาจถูกตรวจสอบความชอบของคำสั่งดังกล่าวได้โดยศาลปกครอง ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองต้องอยู่บนความชอบด้วยกฎหมายเพราะหากการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองซึ่งก็คือคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย และอาจถูกศาลปกครองเพิกถอนได้ นอกจากนั้น ฝ่ายปกครองยังจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าวด้วย ถ้าในกรณีการกระทำดังกล่าวละเมิดต่อผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยการชดใช้

คำสั่งไปหมดแทนด้วย ดังนั้น เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง องค์ประกอบของคำสั่งจึงประกอบด้วย 2 กรณี คือ 1) จะต้องมีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้น 2) ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ สำหรับในกรณีที่หนึ่ง เมื่อมีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำอย่างไรบ้างที่เป็นการกระทำที่ผิดวินัย เพราะหากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับบัญชาที่ไม่สามารถจะนำมาเป็นเหตุอ้างได้ว่าผู้ได้บังคับบัญชาผู้ใดกระทำผิดวินัยได้ ซึ่งก็คือมีกฎหมายว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกำหนดไว้

ในส่วนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น แต่เดิมการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยึดแนวทางอย่างเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน และในปัจจุบันก็ยังใช้แนวทางของข้าราชการพลเรือน แต่มีส่วนที่เพิ่มเติมจากเดิมบางเล็กน้อยในกฎหมายการศึกษาซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ก่อนที่จะถึงกฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวกับวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจำเป็นจะต้องกล่าวถึงที่มาและความเป็นมาของกฎหมายการศึกษา นั่นก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กล่าวถึงเรื่องการศึกษาไว้ในหมวด 5 ส่วนที่ 4 มาตรา 80 (3) ในเรื่องการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานในการจัดการศึกษา โดยกำหนดให้มีแผนการศึกษาชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ³ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาชาติ... ดังนั้น พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 จึงเกิดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และในหมวด 7 มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐ และระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยยึดหลักการกระจายอำนาจบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด⁴

ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหมวดที่ 1 มาตรา 7 บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า ก.ค.ศ. มีกรรมการ จำนวน 28 คน โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้ในมาตรา 19 กล่าวโดยสรุปก็คือ ก.ค.ศ.เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ในขณะเดียวกันมาตรา 21

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 80

⁴ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 54

แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา” โดยออกนามเขตพื้นที่ การศึกษานั้นๆ และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ในส่วนราชการอื่นนอกจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่บริหารงาน บุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการนั้น

ดังนั้น การบริหารงานบุคคลในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศ จึงเป็นการ บริหารในรูปแบบคณะบุคคล ที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 21 ซึ่งบัญญัติว่า ให้ การได้มาของผู้แทนองค์คณะมีที่มา ดังนี้ จากคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษา (ก.ค.ศ.) ผู้แทนครูสภา ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 2 คน จากสังกัด สปช.เดิมและ มัชยมเดิมหน่วยละ 1 คน ผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 2 คน จากสังกัด สปช.เดิมและมัชยมเดิม หน่วยละ 1 คน บุคลากรทางการศึกษาอื่นจำนวน 1 คน ผู้แทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เสนอโดย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือเรียกโดยย่อว่า “สพท.” จำนวน 4 คน และให้มีผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ รวมเป็นจำนวน 12 คน ทั้งนี้ ให้ ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะประธาน ก.ค.ศ.

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำ เขตพื้นที่การศึกษา กำหนดไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ. 2547 คือ

- (1) ...
- (2) ...
- (3) ...

(4) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และ การร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้⁵

ฯลฯ

จากประเด็นเรื่องอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. จะพบว่า ในมาตรา 23 (4) แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า พิจารณา เกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา นอกจากนั้น ยังเป็นองค์คณะบุคคลที่บริหารงานบุคคลใน ทุกๆ เรื่อง โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และ

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 21

ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายเฉพาะและเป็นกฎหมายหลักในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยที่มีอยู่ทั้งสองกรณี คือ (1) การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง (2) การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงในขณะเดียวกันในเรื่องการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการทำความผิดแล้ว มีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัยให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่า รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี ส่วนในมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทราบ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง และตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ให้ถือว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า แม้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะมีกฎหมายเฉพาะในกรณีถูกดำเนินการทางวินัยซึ่งกำหนดไว้ในหมวด 7 มาตรา 98 – 106 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 แล้วก็ตาม แต่เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการสอบสวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้วมีมูลความผิดทางวินัยว่า เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้วส่งผลมาให้ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานหรือองค์กร (อ.ก.ค.ศ.) พิจารณา การพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ. ก็จำเป็นต้องพิจารณาตามที่กฎหมายคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดในเรื่องการมีมูลความผิด โดยไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายของตนที่ดีอยู่แล้วกำหนดไว้ได้ ประเด็นปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนและ

ข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา หน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนที่เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง เพราะผลที่ตามมาคือผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงที่ไม่พอใจคำสั่งทางปกครองสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้ โดยดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ก่อนการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ส่วนผู้บังคับบัญชา เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้ว่าเป็นวินัยร้ายแรงไม่สามารถพิจารณาเปลี่ยนโทษจากวินัยร้ายแรงเป็นอย่างอื่นได้ แต่ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจเปลี่ยนการลงโทษทางวินัยจากไล่ออกเป็นปลดออกได้ แต่จะลงโทษเป็นอย่างอื่นไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่พอใจคำสั่งลงโทษดังกล่าว จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดและหากไม่พอใจผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ และผู้ที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองก็คือหน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ไม่ใช่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และที่สำคัญคือ ถ้าไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูล ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย นอกจากนั้น ผลกระทบที่จะต้องเกิดขึ้นตามมา คือ (1) ในเรื่องขวัญและกำลังใจของผู้ถูกชี้มูลความผิดและถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงหากพบภายหลังว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (2) ในเรื่องการศึกษาโทษของผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานทางปกครองต่อผู้ถูกชี้มูลจะต้องผูกพันตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สามารถพิจารณาโทษทางวินัยจากร้ายแรงเป็นไม่ร้ายแรงได้ แม้ผู้บังคับบัญชาจะไม่เห็นด้วยก็ตาม (3) ในกรณีที่มีการนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองและศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง และถ้าผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานมีความเห็นตรงกับที่ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดโดยไม่ดำเนินการอุทธรณ์ก็ยังไม่สามารถสั่งให้ผู้ถูกชี้มูลจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กลับเข้ารับราชการได้ เพราะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจจะอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดหรืออาจมีคำขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ จึงทำให้การสั่งให้ข้าราชการกลับเข้ารับราชการต้องยืดระยะเวลาออกไปทั้งที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นเพียงผู้เสนอความเห็นในคดี (4) ในกรณีตาม ข้อ (3) สิทธิประโยชน์ต่างๆ ของผู้ถูกชี้มูลความผิด เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเสียโอกาสเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่การงาน ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานจะต้องชะลอไว้ก่อนบางที่อาจจะไม่ได้รับการพิจารณาเลยก็เป็นได้ เพราะผู้ถูกชี้มูลความผิดเกษียณอายุราชการแล้ว และ (5) เมื่อคดีถึงที่สุดผู้ถูกชี้มูลความผิดได้กลับเข้ารับราชการเหมือนเดิมแต่สิทธิต่างๆ ที่พึงมีพึงได้ที่จะควรจะได้รับในกรณีหาก

ไม่ถูกชี้มูลความผิด การปฏิบัติงานของผู้นั้นยังจะมีคุณภาพหรือไม่ เนื่องจากหาคำสั่งและคำสั่งใจ และความเสียหายจะเกิดแก่ทางราชการ หรือไม่อย่างไร

จากเหตุผลที่กล่าวมาแต่ต้นจะเห็นว่าผลกระทบในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยเฉพาะในเรื่องการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงยังต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ความเป็นอิสระของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและหน่วยงานทางปกครองจึงไม่มี ทั้งที่การดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีกฎหมายกำหนดการพิจารณาที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น การพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้บังคับบัญชาสามารถนำเหตุผลหย่อนโทษมาประกอบการพิจารณาได้ และจากคำสั่งศาลปกครองที่กล่าวข้างต้นกลายเป็นว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ลอยตัวไม่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินการของตนเองเพราะการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเพียงความเห็นและไม่ได้เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ศึกษาค้นคว้าจึงเห็นว่าน่าจะเป็นประเด็นปัญหาที่น่าศึกษาว่า ที่จริงแล้วการดำเนินการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลความผิดจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ถูกต้องควรจะเป็นอย่างไร หรือควรมีแนวทางในการดำเนินการที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอย่างไร โดยการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และหาแนวทางการแก้ปัญหาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้เป็นกฎหมายของประเทศไทยต่อไป โดยมีประเด็นการศึกษา ดังต่อไปนี้

1) ผลกระทบเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2) ผลกระทบต่อบทบาท อำนาจและหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน และหน่วยงานทางปกครองในการบริหารงานบุคคลที่ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3) ผลกระทบที่เกิดกับข้าราชการพลเรือนและ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่อง ขวัญและกำลังใจความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน คุณภาพในการทำงาน และผลประโยชน์ที่พึงมีพึงได้หากมีการพิจารณาในภายหลังว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ไม่เป็นไปตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษากฎหมาย การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องของการดำเนินการทางวินัย โดยเฉพาะวินัยอย่างร้ายแรง
2. เพื่อศึกษาองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุม การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในประเทศและต่างประเทศที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานบุคคล
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหา และผลกระทบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
4. เพื่อศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหา และผลกระทบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เกิดจากกฎหมายของ ป.ป.ช. และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องของการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงที่มีผลมาจากกฎหมายของ ป.ป.ช.

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ในเรื่องเกี่ยวกับ บทบาท อำนาจและหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและหน่วยงานทางปกครองในเรื่องการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะเรื่อง การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพราะเมื่อออกคำสั่งทางปกครองลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แล้ว ส่งผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและหน่วยงานทางปกครองที่มีโอกาสจะตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีทันที จึงควรมีแนวทางหรือวิธีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการ รวมทั้งกฎหมายดังกล่าว

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีกฎหมายการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องวินัย การดำเนินการทางวินัย และการควบคุม การตรวจสอบ การใช้อำนาจของรัฐทั้งในประเทศและในต่างประเทศ และผลกระทบในเรื่องการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หน่วยงานทางปกครอง โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ในประเด็นที่เป็นผลกระทบในเรื่องการดำเนินการทางวินัยในการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะการดำเนินการไต่สวน ตามกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ข้อมูลว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง การศึกษาในครั้งนี้ จะมุ่งเน้นที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำหรับในส่วนของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 บางส่วน เท่านั้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ เป็นการทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร (Document Research) โดยศึกษาถึงกฎหมายในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องการดำเนินการทางวินัย ศึกษาองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุม การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในประเทศและในต่างประเทศ ผลกระทบในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามการข้อมูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีกฎหมายและผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลที่มีต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หน่วยงานทางปกครองและองค์คณะบุคคลใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2)พ.ศ. 2551 โดยค้นคว้าจาก หนังสือวารสาร บทความ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึง หลักการ แนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาของการบริหารงานบุคคล และ วัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับ การดำเนินการทางวินัย และการควบคุม การตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐในประเทศและในต่างประเทศ

2. ทำให้ทราบถึง โครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พลเรือนและ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะเรื่องการดำเนินการทางวินัยอย่าง ร้ายแรงและการชี้มูลของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

3. ทำให้ทราบถึงผลกระทบ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามกฎหมาย ของ ป.ป.ช. ซึ่งส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและหน่วยงานทางปกครอง ต้องตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีรวมทั้งผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัย

4. ค้นพบแนวทางการแก้ไขปัญหา และผลกระทบที่มีต่อการดำเนินการทางวินัยที่เป็นผลจาก การใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มีผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและหน่วยงานทางปกครองใน การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และ ค้นพบแนวทางการแก้ไขกฎหมายที่เหมาะสม