

ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบ
โครงสร้างกลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู
และบุคลากรทางการศึกษา
ศึกษากรณี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
Legal Problems on
Constructing Personnel Management System
for Teachers and Educational Personnel:
A Study of the Basic Education Commission

จิรนนท์ เฟ่งพินิจ, สุธี อยู่สถาพร

Jeeranun Phengpinij, Suthee Usathaporn

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์,

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

E-mail: Nokjeejee@gmail.com,

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

E-mail: Setedusud26@gmail.com

รับบทความ (Received): 10 เม.ย. 2567

ปรับแก้ไข (Revised): 31 พ.ค. 2567

ตอบรับบทความ (Accepted): 31 พ.ค. 2567

บทคัดย่อ

บทความนี้มีความมุ่งหมายที่จะนำเสนอถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับ
กลไกการบริหารงานบุคคล การกระทำทางปกครอง และการควบคุมและตรวจสอบการ

กระทำทางปกครองของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งระบบการบริหารงานบุคคลเพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) จะมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ ในการบริหารงานบุคคลขึ้นมาในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ โดยมีองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลเป็นผู้กำหนดนโยบายบริหารงานบุคคล มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคล เพื่อให้องค์กรบริหารงานบุคคลในส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ ตลอดจนควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการหรือหน่วยงานในสังกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด โดยได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล การกระทำทางปกครอง และการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรการบริหารงานบุคคลภาครัฐของข้าราชการประเภทอื่นในประเทศไทยและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทย โดยเฉพาะกรณีซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เมื่อพิจารณาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของประเทศไทยแล้วจะเห็นได้ว่า มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล การกระทำทางปกครอง และการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง และไม่เอื้อต่อหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอในบางกรณี อันส่งผลให้เกิดปัญหาบางประการ ซึ่งได้แก่ ปัญหาความล่าช้าในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และปัญหาการขาดความเสมอภาค มีความลักลั่น และเกิดความไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการบริหารงานบุคคลสำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อเปรียบเทียบกับราชการส่วนอื่น รวมถึงมีการที่ไม่เป็นไปตามหลักความเป็นกลางในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางเพื่อทำการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของตำแหน่งดังกล่าว

จากการศึกษาองค์กรควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองในการบริหารงานบุคคล ของภาครัฐในต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น พบว่า องค์กรควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐในต่างประเทศดังกล่าวมีหลายรูปแบบ การจัดตั้งในรูปแบบใดย่อมขึ้นอยู่กับความจำเป็นที่ต้องการในด้านบทบาทและพันธกิจเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดภายใต้บริบททางสังคมในขณะนั้น โดยกฎหมายของสหราชอาณาจักร มีคณะกรรมการภายใต้ฝ่ายบริหารทำหน้าที่วางนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการ และมีคณะกรรมการที่เป็นอิสระจากรัฐบาลทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม ทั้งนี้ จะมีคณะกรรมการกลางผสมระหว่างคณะกรรมการอิสระและหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับฝ่ายบริหาร ในส่วนกฎหมายของสหรัฐอเมริกานั้น มีรูปแบบคณะกรรมการที่เป็นอิสระและขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร สำหรับประเทศญี่ปุ่นได้นำรูปแบบคณะกรรมการอิสระของสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ ซึ่งหลักการดังกล่าวถูกนำมาเป็นแบบในการจัดตั้งองค์กรควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐในประเทศไทย ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” ที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนภายใต้ฝ่ายบริหาร มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมี อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด ที่ตั้งขึ้นเพื่อการกระจายอำนาจ และทำหน้าที่เป็นองค์กรปฏิบัติงานการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ โดยแยกคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. เป็นอีกคณะหนึ่ง ดังนั้น ควรมีการนำแนวคิดการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐในต่างประเทศ และรูปแบบผสมผสานที่เป็นคณะกรรมการอิสระ และคณะกรรมการภายใต้ฝ่ายบริหาร รวมทั้งรูปแบบของข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยมาปรับใช้ในการจัดตั้งองค์กรควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบดุลพินิจของบังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในระดับเขตพื้นที่การศึกษา และทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตั้ง อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้นมาเป็นการเฉพาะอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี และหลัก

กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับกลไกการบริหารงานบุคคล การกระทำทางปกครอง และการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองต่อไป

คำสำคัญ: ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, การบริหารงานบุคคล, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

Abstract

This article aims to present legal rules relating to personnel management mechanisms, administrative action, and controlling and examining the administrative actions of government teachers and educational personnel. In the personnel management system that complies with the merit system, organizations will be established to perform personnel management duties in government departments or State agencies. There is a central personnel management organization that lays down personnel management policies. Such a central personnel management organization has the power to determine criteria, methods, and conditions for personnel management to be practiced by the personnel management organization in government agencies or State agencies, as well as control and examine the legality, supervise, follow up on, and evaluate the personnel management of government agencies or affiliated agencies with maximum efficiency and effectiveness. This article shall study the evolution, concepts, theories, and legal principles related to personnel management, administrative action, and controlling and examining the administrative actions of government personnel management organizations of other types of civil servants in Thailand and abroad. The study was done to know the problems and solutions to the personnel management system of teachers and educational

personnel in Thailand. This is especially the case under the Office of the Basic Education Commission.

When we consider the personnel management of teachers and educational personnel under the law on government teachers and educational personnel in Thailand, it can be seen that there are some provisions that are inappropriate. It is not consistent with concepts, theories, and legal principles related to personnel management, administrative action, and control and examination of administrative actions. Such provisions are not conducive to ensuring adequate fairness for civil servant teachers and educational personnel in some cases, namely the problem of delays in personnel administration of civil servant teachers and educational personnel under the Office of the Basic Education Commission and the problem of lack of equality; there's an overlap, and there were inequalities in the personnel management process for educational administrator positions under the Office of the Basic Education Commission when compared to other government departments. Including that, there is a non-compliance with the principle of impartiality in exercising the power of the central organization to control and examine the disciplinary actions of the said position.

In the study of organizations controlling and examining administrative actions in government personnel management in foreign countries, including the United Kingdom, the United States, and Japan, we found that organizations controlling and examining administrative actions in government personnel management in such foreign countries have many forms. What form of organization it is will depend on the needs of its role and mission for maximum efficiency and effectiveness within the social context at that time. The law of the United Kingdom provides

a committee under the Executive to lay down policy relating to the development of civil servants, and there is a committee independent of the government to protect the merit system. In addition, there will be a central committee with a mix of independent committees and agencies directly depending on the executive branch. In the case of the law of the United States, there is a form of committee that is independent and directly depends on the management. In the case of Japan, the independent committee model of the United States was adopted. This principle was used as a model for the establishment of an organization to control and examine administrative actions in the personnel administration of the public sector in Thailand, is the Civil Service Commission (C.S.C.), which is the central organization for personnel management of civil servants under the Executive, the Prime Minister is the chairman and there are the Civil Service Sub-commission (C.S.S.) of the Ministry, the C.S.S. of the Departmental, and the C.S.S. of the Province, which were established to decentralize power and act as management organization for the government human resource by separating the Morality System Protection Commission or M.S.P.C., as another commission. Therefore, the concept of controlling and examining administrative actions should be introduced in the personnel management of government agencies abroad, and a hybrid model that is an independent committee and a committee under the executive branch, including the civil service model of Thailand, should be applied in the establishment of an organization to control and examine administrative actions in the Office of the Basic Education Commission. It should establish a committee with the authority to control and monitor the discretion of supervisors or authority figures at the education area level and perform human resource management duties for the position of educational administrators under the Office of the

Basic Education Commission by setting up the Sub-Committee of Teachers and Educational Personnel, or S.T.E.P., of the Office of the Basic Education Commission to make it appropriate and consistent with concepts, theories, and legal principles related to personnel management mechanisms, administrative action, and further control and examination of administrative actions.

Keywords: Government Teachers and Educational Personnel, Law on Government Teachers and Educational Personnel, Personnel Management, the Office of the Basic Education Commission

บทนำ

การที่จะให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีอยู่ประมาณ 5 แสนกว่าคน โดยเฉพาะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ถึง 4 แสนกว่าคน ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อคุณภาพการจัดการศึกษาของประเทศ การบริหารงานบุคคลถือเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้และความสามารถเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลัง การคัดกรอง การสรรหา การบรรจุและแต่งตั้ง การกำหนดค่าตอบแทน การเลื่อนตำแหน่ง การมีและการเลื่อนวิทยฐานะ การย้าย การประเมินผลการปฏิบัติงานการสร้างขวัญและกำลังใจ การพัฒนาตลอดจนการเสริมสร้างวินัย และการให้ออกจากราชการ เมื่อมีระบบการบริหารงานบุคคลที่ดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องตามระบบคุณธรรม ก่อให้เกิดระบบที่สร้างความพึงพอใจต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานร่วมกัน ย่อมส่งผลให้เกิดความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่จนเกิดผลดี ส่งผลถึงผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาอันเกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานการศึกษาส่วนราชการ โดยสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2566)

ระบบการบริหารงานบุคคลต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) จึงมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขึ้นมาในส่วนราชการหรือหน่วยงาน โดยมีองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลเป็นผู้กำหนดนโยบายบริหารงานบุคคล กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคล เพื่อให้องค์กรบริหารงานบุคคลในส่วนราชการหรือหน่วยงานถือปฏิบัติ ตลอดจนทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการหรือหน่วยงานในสังกัด องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ถือเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การกำหนดเกณฑ์อัตรากำลัง การออกกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการ รวมทั้งเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนควบคุมกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการบริหารงานบุคคลเพื่อรักษามาตรฐานและสร้างความเป็นธรรม โดยมีกลไกเพื่อช่วยบริหารงาน ทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายปฏิบัติ โดยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะมีกลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอยู่ 2 ระดับ ดังนี้ (ศรัณย์ดิษฐ์ เบญจพงศ์, 2563)

1. คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล
2. คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) ทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายปฏิบัติสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ส่วนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการอื่นนั้น จะมีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตั้งประจำส่วนราชการ เพื่อทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งในส่วนราชการ) การที่กลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีเพียง 2 ระดับ โดยเฉพาะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่กฎหมายว่าด้วย

ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่มีบทบัญญัติให้จัดตั้ง อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรณีนี้จึงมี ก.ค.ศ. ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และมี อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน การดำเนินการทางวินัย รวมถึงการใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจในระดับเขตพื้นที่การศึกษา แล้วจัดส่งหรือรายงานมายัง ก.ค.ศ. ที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรส่วนกลางในการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบดุลพินิจการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุและแต่งตั้ง การโอน การย้าย การให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จนกระทั่งการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอีกชั้นหนึ่ง โดยส่วนราชการต้นสังกัดไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจนั้น ๆ รวมถึงการบริหารงานบุคคล และตำแหน่งผู้บริหารการศึกษา ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เนื่องจากไม่มีองค์กรบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงต้องนำเสนอ ก.ค.ศ. เป็นองค์กรปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลทุกเรื่อง กรณีดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ขาดขั้นตอนกระบวนการกลั่นกรองดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา โดยองค์กรบริหารงานบุคคลในระดับส่วนราชการย่อมมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดความล่าช้าในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งก่อให้เกิดการขาดความเสมอภาค มีความลักลั่น ไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการบริหารงานบุคคลสำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมถึงความเป็นกลางในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของตำแหน่งดังกล่าวนี้ด้วย ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาที่สังกัดอยู่ต่างหน่วยงานกันไป จึงเกิดแนวความคิดในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองภายในฝ่ายปกครองโดยองค์กรในระดับส่วนราชการขึ้น โดยการจัดตั้ง อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้น เพื่อทำหน้าที่ควบคุม กำกับ และตรวจสอบการ

ใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรม

แนวคิดในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในประเทศไทยนั้น แต่เดิมใช้วิธีการควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจเหนือกว่า เช่น การอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงระดับเหนือขึ้นไป หรือการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ เป็นต้น ต่อมาเริ่มได้เกิดแนวความคิดในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรบริหารงานบุคคลในรูปแบบของคณะกรรมการขึ้น เพื่อเป็นองค์กรกลางที่จะเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ

จากการศึกษาการจัดระเบียบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พบว่า แต่เดิมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทหนึ่ง และอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน มีครูสภาเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ซึ่งทำหน้าที่แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 จนกระทั่ง พ.ศ. 2523 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 โดยแยกข้าราชการครูออกมาเป็นข้าราชการอีกประเภทหนึ่ง และจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูโดยเฉพาะแยกจากข้าราชการพลเรือน ส่วนข้าราชการอื่นที่มีใช้ข้าราชการครู ก็ยังคงเป็นข้าราชการพลเรือนอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 81 บัญญัติให้รัฐจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ประกอบกับแนวคิดและนโยบายปฏิรูปการศึกษาของชาติเป็นผลให้มีการตรากฎหมายขึ้น 3 ฉบับ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ตราขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของชาติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ บัญญัติไว้ โดยมีหลักการให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา รวมทั้ง

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นสำคัญ

(2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้ตราขึ้นภายใต้หลักการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยวางโครงสร้างส่วนราชการและจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการขึ้นใหม่ ซึ่งเน้นการจัดระเบียบการบริหารราชการ และกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา รวมทั้งอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

(3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้ตราขึ้นภายใต้หลักการเดียวกันกล่าวคือ การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งส่งผลให้ข้าราชการครูเปลี่ยนเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.” เพื่อเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นแทนคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) เดิม ส่งผลให้ข้าราชการครูเปลี่ยนเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีอำนาจตั้งคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาวิสามัญเพื่อทำการใด ๆ แทนได้ด้วย นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา” ในการบริหารงานบุคคลสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และต่อมาได้มีการปรับปรุงเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา จึงได้ปรับปรุงคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้สอดคล้องกับการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษา โดยกำหนดให้มี อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา และสำหรับในส่วนราชการอื่นที่ไม่สังกัดเขตพื้นที่ศึกษานั้น มีการจัดตั้งคณะกรรมการ

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำส่วนราชการ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง”

จากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษา รูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการ ของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และระบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้ต้องเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปด้วย โดยมีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และกำหนดให้องค์กรการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานการศึกษาในสังกัด รวมถึงการใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจในระดับเขตพื้นที่การศึกษา และให้ ก.ค.ศ. ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบดุลพินิจการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจในระดับเขตพื้นที่การศึกษาอีกชั้นหนึ่ง โดยส่วนราชการต้นสังกัดไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าว

จากการศึกษาระบบโครงสร้างกลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การกระทำทางปกครอง และการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบว่า มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครอง (Principle of Control and Examination of the Administrative Act) และไม่เอื้อต่อหลักประกันความเป็นธรรม (Fairness Guarantee) ให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ ในอันที่จะเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับกลไกการบริหารงานบุคคล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การกระทำทางปกครอง และ การควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการในกรณีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การกระทำทางปกครอง และการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครอง อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้ (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2542)

1. แนวคิดและหลักการของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

เมื่อพิจารณากลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการประเภทต่าง ๆ แล้ว พบว่า มีองค์ประกอบอยู่ 2 ประเภท ดังนี้

1.1 องค์การกลางบริหารงานบุคคล (Central Personnel Agency) เป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลาง หรือเป็นหน่วยงานกลางของรัฐบาลที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างและกำหนดมาตรฐานกลางต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ เช่น กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการออกกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ปฏิบัติกับประเภทข้าราชการที่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลของตน โดยมีกลไกเพื่อช่วยการบริหารทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายปฏิบัติ ประกอบด้วย

(1) สำนักงานที่ทำหน้าที่ด้านเลขานุการหรืองานธุรการให้กับองค์กรกลางบริหารงานบุคคล

(2) อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง

(3) อนุกรรมการสามัญประจำกรม

(4) อนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด

(5) อนุกรรมการวิสามัญหรืออนุกรรมการวิสามัญเฉพาะกิจทำหน้าที่แทนองค์กรกลางในบางเรื่อง

1.2 หน่วยปฏิบัติการบริหารงานบุคคล (Operation Personnel Agency) เป็นหน่วยงานย่อยในส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ หรือ

กองการเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่ดำเนินการด้านการบริหารบุคคลสำหรับข้าราชการในสังกัดของตน เช่น การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน การให้ได้รับเงินเดือน การพิจารณาความดีความชอบ การฝึกอบรม

2. ความหมายและลักษณะของฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครอง

2.1 ความหมายและลักษณะของฝ่ายปกครอง

รูปแบบการจัดองค์กรของรัฐ (Organizational Form of the State) อาจพิจารณาได้ ดังนี้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2552)

รูปแบบการจัดการปกครองในรัฐเดี่ยวมี 2 ระบบที่สำคัญ คือ (1) การปกครองแบบรวมอำนาจ และ (2) การปกครองแบบกระจายอำนาจ

(1) การจัดองค์กรฝ่ายปกครองโดยใช้หลักการรวมอำนาจ

การปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralization) จำแนกได้ 2 แบบ คือ (1.1) การรวมศูนย์อำนาจปกครอง (Concentration) และ (1.2) การแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)

(1.1) การรวมศูนย์อำนาจปกครอง การปกครองแบบนี้ อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลาย จะอยู่ที่รัฐบาลในส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีการมอบอำนาจการตัดสินใจในบางระดับบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลที่ถูกส่งออกไปประจำอยู่ในภูมิภาค รูปแบบเช่นนี้ย่อมเป็นไปไม่ได้ในรัฐสมัยใหม่ที่มีกิจกรรมต้องทำมากมายและหลากหลายซึ่งรัฐบาลในส่วนกลางไม่สามารถตัดสินใจในทุกเรื่องได้

(1.2) การแบ่งอำนาจการปกครอง คือ การที่รัฐบาลในส่วนกลางมอบอำนาจตัดสินใจในบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ถูกส่งไปประจำในภูมิภาคตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาลส่วนกลาง

(2) การจัดองค์กรฝ่ายปกครองโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ

การปกครองแบบกระจายอำนาจ (Deconcentration) คือ การที่รัฐถ่ายโอนอำนาจทางปกครองบางส่วนให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นนอกจากรัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระทางปกครองและทางการคลัง

ไม่ต้องอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น

2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายปกครองที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งโดยปกติแล้ว รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน โดยกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวในการกระทำการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปกครอง ซึ่งมุ่งประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และเพื่อสามารถดำเนินการบรรลุผลได้ โดยเหตุนี้ หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าการกระทำนั้นก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิของบุคคลแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องตรวจสอบดูเสมอว่า มีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำเช่นนั้นหรือไม่ อาจกล่าวได้ว่า หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักในระบบกฎหมายปกครองที่ว่า หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถกระทำการใด ๆ ที่กระทบสิทธิของบุคคลได้ นอกจากนี้ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมายด้วย

2.3 หลักการพื้นฐานสำหรับการกระทำทางปกครอง

หลักการนี้ประกอบด้วยหลักสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) หลักความเสมอภาค
- (2) หลักความพอสมควรแก่เหตุ
- (3) หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง
- (4) หลักสุจริตและหลักการใช้สิทธิโดยมิชอบ
- (5) หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ
- (6) หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

3. แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

3.1 การควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง คือ การควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองก่อนมีคำสั่งทาง

ปกครอง หรือภายหลังมีคำสั่งทางปกครองแล้วแต่กรณี โดยกำหนดให้ฝ่ายปกครอง คือ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ได้มีโอกาสตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้นเองได้ ซึ่งการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองในลักษณะนี้ อาจจำแนกออกได้เป็นการควบคุมและตรวจสอบโดยผู้มีอำนาจเหนือกว่าขึ้นไป การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมและตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

3.2 ประเภทของการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

(1) การควบคุมตรวจสอบโดยผู้มีอำนาจเหนือกว่าขึ้นไป

การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยผู้มีอำนาจเหนือกว่าขึ้นไป อาจแยกผู้มีอำนาจเหนือกว่าขึ้นไป ออกเป็นผู้บังคับบัญชา และผู้มีอำนาจกำกับดูแล ซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่ง

(2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการตรวจสอบการกระทำทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง โดยบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง (Administrative Order) สามารถที่จะร้องขอให้หน่วยงานของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น หรือหน่วยงานของฝ่ายปกครองนั้นในระดับสูงขึ้นไป ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานทางปกครองที่ได้ออกคำสั่งทางปกครอง โดยการยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานดังกล่าว หรือองค์กรตามกฎหมายที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์โดยเฉพาะ เพื่อให้ดำเนินการพิจารณา ตรวจสอบ หรือทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งอาจจะนำไปสู่การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ในกรณีนี้ ฝ่ายปกครองสามารถที่จะพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย หรือปัญหาความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง

(3) การควบคุมและตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

การควบคุมและตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีความชำนาญในด้านนั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบ ก่อนที่เรื่องดังกล่าวจะ

ไปสู่การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ (Judicial Review) (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2546)

กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ และในประเทศไทย

1. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ

เดิมประเทศไทยได้นำรูปแบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐจากต่างประเทศมาปรับใช้ ซึ่งในระยะแรก (พ.ศ. 2471) ได้นำระบบของสหราชอาณาจักรมาปรับใช้ และในระยะต่อมา (พ.ศ. 2518) มีการนำระบบของสหรัฐอเมริกามาปรับใช้

1.1 การนำระบบของสหราชอาณาจักรมาปรับใช้ กฎหมายของสหราชอาณาจักรที่นำมาปรับใช้ ได้แก่ Constitutional Reform and Governance Act 2010 พระราชบัญญัติการอภิบาลและปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ.2010 โดยสหราชอาณาจักร มี ก.พ. (CSC) ที่เป็นอิสระจากรัฐบาลและข้าราชการ ทำหน้าที่ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในส่วนการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ นอกจากนี้ ในแต่ละส่วนราชการยังมี องค์กรคณะพิจารณาอุทธรณ์ (Civil Service Appeal Board) ที่เป็นอิสระ ซึ่งประกอบด้วย ประธาน 1 คน ผู้แทนส่วนราชการ 1 คน และผู้แทนสหภาพอีก 1 คน โดยมีหัวหน้าข้าราชการพลเรือน (Head of Home Civil Service) ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลในส่วนกลางของนายกรัฐมนตรี และมีสหภาพข้าราชการ (Trade Union) ทำหน้าที่เป็นผู้แทนข้าราชการ

1.2 การนำระบบของสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ กฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่นำมาปรับใช้ ได้แก่ Civil Service Reform Act 1978 รัฐบัญญัติปฏิรูประบบราชการ ค.ศ. 1978 โดยสหรัฐอเมริกา มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board) ที่เป็นอิสระจากรัฐบาล ทำหน้าที่ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคล (Office of Personnel Management) ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลกลางของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา และมีสหภาพข้าราชการทำหน้าที่เป็นผู้แทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.3 การนำระบบของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้

กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่นำมาปรับใช้ ได้แก่ National Public Service Act 1947 พระราชบัญญัติบริการสาธารณะแห่งชาติ ค.ศ. 1947 ซึ่งประเทศญี่ปุ่นนำรูปแบบคณะกรรมการอิสระของสหรัฐอเมริกามาใช้ โดยกฎหมายญี่ปุ่นมี National Personnel Authorities (NPA) เป็นคณะกรรมการกลางของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประกอบด้วย กรรมการประจำ 3 คน โดยกรรมการต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในระยะเวลา 5 ปี ก่อนวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และห้ามผู้พ้นจากตำแหน่งกรรมการกลับมาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ (ยกเว้นการบรรจุกลับเป็นข้าราชการใน NPA) อีกเป็นระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันพ้นตำแหน่งกรรมการ (National Public Service Act, 1947)

2. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย

2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีองค์กรบริหารงานบุคคลดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า ก.ค.ศ. ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(2) คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา” ซึ่งเรียกชื่อตามนามของเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำหรับส่วนราชการอื่นนอกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากร

ทางการศึกษาในส่วนราชการนั้น ทั้งนี้ การตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง และขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ปัจจุบัน อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งประจำส่วนราชการ มีทั้งสิ้น 4 คณะ ดังนี้

1. อ.ก.ค.ศ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
2. อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา
3. อ.ก.ค.ศ. สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ
4. อ.ก.ค.ศ. กรมส่งเสริมการเรียนรู้

2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน และมีคณะอนุกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.สามัญ” เพื่อเป็นองค์กรบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กระทรวง” โดยเรียกชื่อตามนามของกระทรวง

(2) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กรม” ซึ่งเรียกชื่อตามนามของกรม

(3) คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. จังหวัด” โดยเรียกชื่อตามนามของจังหวัด

(4) คณะอนุกรรมการสามัญประจำส่วนราชการอื่น นอกจากส่วนราชการตาม (1) (2) และ (3) ทั้งนี้ การเรียกชื่อ องค์กรประกอบ และอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. ตาม (4) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย

1. ปัญหาความล่าช้าในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เนื่องจากการจัดระบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่มีเพียง 2 ระดับ คือ 1) ก.ค.ศ. เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล และ 2) อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายปฏิบัติการที่พบปัญหาคือของกฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีกลไกที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในระดับส่วนราชการในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ กลั่นกรอง หรือถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เป็นผลให้ ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่ควรมีหน้าที่เฉพาะ การกำหนดนโยบาย และการออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารงานบุคคล การกำกับ การดูแล การตรวจสอบการประเมินผลการบริหารงานบุคคล ซึ่งต้องมีการพิจารณาหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครอง และกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจ ในระดับเขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเช่นเดียวกับองค์กรที่เป็นฝ่ายปฏิบัติเป็นจำนวนมากไปด้วยการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้มี อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้น จะทำให้การบริหารงานบุคคลในบางเรื่องหรือบางกรณีที่ไม่จำเป็นต้องรายงานมาถึง ก.ค.ศ. สามารถเสร็จสิ้นได้ที่ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เช่น การควบคุมและตรวจสอบดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในเรื่องการรายงานการดำเนินการทางวินัยที่มีโทษไม่ร้ายแรง ที่ไม่กระทบสิทธิของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างรุนแรงหรือคำสั่งการบริหารงานบุคคลในบางเรื่อง จะทำให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการบริหารงานบุคคล การกระทำทางปกครอง และการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรการบริหารงานบุคคลภาครัฐของข้าราชการประเภทอื่นใน

ประเทศและต่างประเทศแล้วเห็นว่า การจัดตั้งองค์กรกลางในรูปแบบโดยอ้อมขึ้นอยู่กับความจำเป็นที่ต้องการในเรื่องบทบาท พันธกิจ และหลักการ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดภายใต้บริบทในขณะนั้น ดังนั้น จึงเห็นสมควรที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยนำรูปแบบของสหราชอาณาจักรที่มีคณะกรรมการภายใต้ฝ่ายบริหารวางนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการ และมีคณะกรรมการที่เป็นอิสระจากรัฐบาลทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีคณะกรรมการกลางผสมระหว่างคณะกรรมการอิสระและหน่วยงานขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร และอาจนำรูปแบบของสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นที่มีรูปแบบคณะกรรมการซึ่งเป็นอิสระและขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารมาผสมผสาน รวมทั้งการบริหารงานบุคคลของภาครัฐในประเทศไทย ซึ่งได้แก่ ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนภายใต้ฝ่ายบริหาร โดยมี อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด รองรับการกระจายอำนาจและเป็นองค์กรปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ โดยแยกคณะกรรมการให้ทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. เป็นอีกคณะหนึ่ง มาปรับใช้ในการจัดตั้งองค์กรควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. ปัญหาการขาดความเสมอภาค การถกเถียง และความไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการบริหารงานบุคคลสำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารงานบุคคลตำแหน่งผู้บริหารการศึกษา ซึ่งได้แก่ ตำแหน่ง รองผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้น เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีกลไกที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในระดับส่วนราชการในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงทำให้การบริหารงานบุคคลสำหรับตำแหน่งดังกล่าวในทุกเรื่องต้องนำเสนอ ก.ค.ศ. เป็นองค์กรในการบริหารงานบุคคล ขาดขั้นตอน กระบวนการกลั่นกรองดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา โดยองค์กรในระดับส่วนราชการ ซึ่งแตกต่างจากผู้บริหารการศึกษาในส่วนราชการอื่นในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เช่น ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. จังหวัด/

กรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. จังหวัด/กรุงเทพมหานคร ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (เดิม) ซึ่งปัจจุบันได้ถ่ายโอนมาสังกัดกรมส่งเสริมการเรียนรู้ ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนอำเภอ รองผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัด สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจะมี อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ในส่วนราชการ กล่าวคือ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือ อ.ก.ค.ศ. กรมส่งเสริมการเรียนรู้ เป็นองค์กรการบริหารงานบุคคลในส่วนราชการนั้น และมี ก.ค.ศ. ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองแก่ตำแหน่งดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวได้ดียิ่งกว่า และโดยที่บทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อหลักการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครอง และหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเป็นเหตุให้การบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในการดำเนินการทางวินัยเกิดปัญหาการกระทบสิทธิของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นอย่างมาก และการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องเสนอ ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณาโทษ เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้สั่งลงโทษแล้ว หากไม่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ กระบวนการดำเนินการทางวินัยจะเป็นอันสิ้นสุดในองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ไม่มีกระบวนการกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจอีกชั้นหนึ่ง แต่หากประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. แม้จะมีการตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ เพื่อทำการแทน ก.ค.ศ. โดยให้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็ตาม ซึ่ง ก.ค.ศ. เป็นทั้งองค์กรใช้ดุลพินิจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และในขณะเดียวกันก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่ตนเองใช้ดุลพินิจพิจารณาและมีมติแล้วนั้น อาจเป็นกรณีที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่

เป็นกลาง ซึ่งต่างจากผู้บริหารการศึกษาในส่วนราชการอื่น การดำเนินการทางวินัยที่พิจารณาโทษโดย อ.ก.ค.ศ. ในส่วนราชการนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้ส่งลงโทษแล้ว จึงรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ ก.ค.ศ. เพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษ หรือพิจารณาอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่ง อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยิ่งกว่า ซึ่งกรณีดังกล่าวพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าขาดความเสมอภาค มีความลักลั่น และเกิดความไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกับส่วนราชการอื่น

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการบริหารงานบุคคล การกระทำทางปกครอง และการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรการบริหารงานบุคคลภาครัฐของข้าราชการประเภทอื่นในประเทศและต่างประเทศแล้วเห็นว่า ควรนำรูปแบบผสมผสานในรูปแบบที่เป็นคณะกรรมการอิสระและคณะกรรมการภายใต้ฝ่ายบริหารของต่างประเทศ และนำรูปแบบในลักษณะเดียวกับ อ.ก.พ. กรม ของข้าราชการพลเรือนในประเทศมาปรับใช้ในการจัดตั้งองค์กรควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครองในส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตั้ง อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยความเห็นชอบของ ก.ค.ศ. ซึ่งประกอบด้วย ประธานที่แต่งตั้งจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีรองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบหมายหนึ่งคนเป็นรองประธาน อนุกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการจัดการศึกษา และด้านกฎหมาย หรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และอนุกรรมการ ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งครู ตำแหน่งผู้บริหารการศึกษา หรือตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งข้าราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหนึ่งคน เป็นเลขานุการ โดยกำหนดให้ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอำนาจหน้าที่บริหารงานบุคคลใน

ส่วนราชการนั้น ทั้งนี้ การตั้ง การพ้นจากตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ และขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด เช่นเดียวกับ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งในส่วนราชการอื่นตาม มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการบริหารงานบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง และไม่เอื้อต่อหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ เป็นเหตุให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเกิดความล่าช้า ขาดความเสมอภาค มีความลักลั่น และเกิดความไม่เท่าเทียมกัน ในกระบวนการบริหารงานบุคคลสำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมถึงขัดต่อหลักความเป็นกลางในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางเพื่อควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งส่งผลถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานบุคคล พิจารณาแล้วจึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ตลอดจนบทบัญญัติในมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องและรองรับกัน โดยอาจดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังต่อไปนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 25 โดยตัดข้อความว่า “ในส่วนราชการอื่นนอกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ออก และให้ ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการ

2. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 53 (2) ให้สอดคล้องกัน โดยการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล การบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งรองผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้น ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 7 การดำเนินการทางวินัย มาตรา 100 วรรคสี่ (1) และมาตรา 104 วรรคสอง โดยให้การดำเนินการทางวินัยกับตำแหน่งรองผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้น ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อพิจารณา

นอกจากนี้ ยังเห็นสมควรให้มีการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายแม่บทที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยร้องทุกข์และการพิจารณาร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2561 และกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มา กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่น ๆ เช่น การสรรหา การย้าย การเปลี่ยนตำแหน่ง ซึ่งควรดำเนินการในระยะต่อไป ทั้งนี้ ควรศึกษาเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรการบริหารงานบุคคลในส่วนราชการอื่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรมส่งเสริมการเรียนรู้ โดยพิจารณาว่าสมควรจะให้มี 3 ระดับ เช่นเดียวกันด้วยหรือไม่อย่างไร

เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2546). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). *กฎหมายปกครอง Administrative Law*.
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (2542, 19 สิงหาคม)
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก. หน้า 1-23.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523. (2523, 13 ตุลาคม).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 97 ตอนที่ 158. หน้า 37-73.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547.
(2547, 23 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 121 ตอนพิเศษ 79 ก.
หน้า 22-74.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551.
(2551, 20 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 36 ก. หน้า 28-36
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551, 25 มกราคม).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก. หน้า 1-48.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
(2546, 6 กรกฎาคม) ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 62 ก. หน้า 1-30.
- วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. (2561). *องค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ
มีแต่คณะกรรมกรเท่านั้นหรือ?* <https://prachatai.com/journal/2018/11/79572>
- ศรัณย์ดิษฐ์ เบญจพงศ์. (2563). *ก๊อบแก๊สบริหารคน: ระบบบริหารทรัพยากรบุคคล
ในภาครัฐ*. <https://bit.ly/37olyzM>
- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2566). *ข้อมูลประจำภาคเรียน 1/2566
ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิ.ย. 2566*. [http://exchange.more.go.th/web/
Login.htm?mode=index](http://exchange.more.go.th/web/Login.htm?mode=index)

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. (2542). รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ. สำนักปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

WIPO. (1947). National Public Service Act (ACT No.120 of October 21, 1947). <https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/jp/jp186en.html>