

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการประถมศึกษาจังหวัด
และของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

กระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ปกปิด ที่ ศธ ๐๒๐๔/๒๑๒๕๕ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า นายวิเชียร บวรวัชรกุล ข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๑ โรงเรียนบ้านแปะ-ระเหนือ สำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดอำนาจเจริญ ข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๑ โรงเรียนบ้านศรีวัง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอกันทรวิชัย สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมเนื่องจากไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือน ประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๐ ต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้ขอให้ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และ สปช.ได้รายงานข้อเท็จจริงต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงโดยสรุป ดังนี้

๑. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ได้มีคำสั่ง ที่ ๒๐๔/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ลงโทษตัดเงินเดือนนายวิเชียร บวรวัชรกุล จำนวน ๑๐ % เป็นเวลา ๒ เดือน และนายไพศาล แซ่อ้อ จำนวน ๑๐ % เป็นเวลา ๑ เดือน ฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ ผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ และฐาน ไม่อุทธรณ์เวลาของตนให้แก่ราชการ อันเป็นความผิดทางวินัย และในการพิจารณาความดีความชอบ ของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๐ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๒๕ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๒๕ ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้นายวิเชียรฯและนายไพศาลฯเพราะข้าราชการครูทั้งสอง คนถูกลงโทษทางวินัย

๒. กระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณาโทษทางวินัยของนายวิเชียรฯ และนายไพศาลฯ ตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ แล้ว สั่งลดโทษให้ ข้าราชการครูทั้งสองคนจากโทษตัดเงินเดือนเป็นโทษภาคทัณฑ์ ตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สป ๑๐๗/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๓๐ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์จึงเสนอขอ เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ข้าราชการครูทั้งสองคนคนละ ๑ ขั้น ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๕ แต่ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๐ มีความเห็นว่า แม้นายวิเชียรฯ และนายไพศาลฯจะได้รับการลดโทษเป็นโทษ ภาคทัณฑ์ แต่ข้าราชการครูทั้งสองคนปฏิบัติหน้าที่บกพร่องมีความผิดชัดเจนสมควรได้รับการ พิจารณาให้เลื่อนขั้นเงินเดือน จึงมีมติไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ นายวิเชียรฯ และนายไพศาลฯจึงมี หนังสือลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๓๐ ร้องทุกข์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษา

แห่งชาติ

๓. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติพิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสตูลเห็นว่านายวิเชียรและนายไพศาลฯปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ไม่สมควรเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ก็เป็นอำนาจของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสตูลที่จะพิจารณาได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๗ (๕)^๑แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.๒๕๒๓ ซึ่งผู้บังคับบัญชาลำดับเหนือขึ้นไปอาจสั่งเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือยกเลิกมติของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้ จึงมีคำสั่งให้ยุติเรื่อง และแจ้งผลการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสตูลทราบเพื่อแจ้งให้นายวิเชียรและนายไพศาลฯทราบ

กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาแล้ว เห็นว่า ครั้งแรกคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสตูลพิจารณาไม่เลื่อนขึ้นให้นายวิเชียรและนายไพศาลฯ เนื่องจากถูกลงโทษตัดเงินเดือน จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ.๒๕๑๙)ฯ ข้อ ๗ (๒)^๒ ต่อมา

^๑มาตรา ๑๗ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

(๒) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(๕) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ข้อ ๗ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ซึ่งจะได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ในรอบปีที่แล้วมาได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนด้วยความสามารถและด้วยความอุตสาหะจนเกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาแล้วเห็นว่าอยู่ในเกณฑ์ที่สมควรจะได้เลื่อนขึ้นเงินเดือน

(๒) ในรอบปีที่แล้วมาจนถึงวันออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน ต้องไม่ถูกลงโทษทางวินัย เว้นแต่โทษภาคทัณฑ์

ในกรณีที่ข้าราชการผู้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สมควรได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนแต่ได้ถูกงดเลื่อนขึ้นเงินเดือนเพราะถูกลงโทษทางวินัยหลังรอบปีที่แล้วมาในกรณีนั้นมาแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ก็ได้ แต่ถ้าเป็นผู้ซึ่งถูกลงโทษตัดเงินเดือนจะเลื่อนขึ้นเงินเดือนได้ต่อเมื่อพ้นโทษตัดเงินเดือนแล้ว หรือถ้าเป็นผู้

กระทรวงศึกษาธิการได้สั่งลดโทษลงเป็นภาคทัณฑ์ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสตูล จึงเสนอขอให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๐ ให้ข้าราชการครูทั้งสองคน คนละ ๑ ขั้น ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๙ แต่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสตูลมีมติไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้โดยมีเหตุผลว่า แม้ข้าราชการครูทั้งสองคนจะถูกลงโทษแค่ภาคทัณฑ์ แต่ยังคงมีความผิดชัดเจน ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อ ๗ (๑)^๓ แห่งกฎ ก.พ.ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ.๒๕๑๙)^๔ ซึ่งเป็นคนละประเด็นกับการพิจารณาครั้งแรก เป็นการตั้งข้อกล่าวหาขึ้นมาใหม่ ข้อ ๗ (๑) แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ.๒๕๑๙)^๕ บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ซึ่งจะได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีในรอบปีที่แล้วมาจะต้องปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนด้วยความสามารถและด้วยความอุตสาหะจนเกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า อยู่ในเกณฑ์ที่สมควรจะได้เลื่อนขึ้นเงินเดือน กรณีของนายวิเชียรและนายไพศาลฯ ผู้บังคับบัญชาได้ประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ราชการในรอบปีที่แล้วมาให้คิดเป็นร้อยละ ๖๑.๕๐ และ ๖๓.๐๐ ตามลำดับ ซึ่งแสดงว่าผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ข้าราชการครูทั้งสองคนอยู่ในเกณฑ์ที่สมควรจะได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือน เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่านายวิเชียรและนายไพศาลฯ ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนตามข้อ ๗^๖ แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ.๒๕๑๙)^๗ กระทรวงศึกษาธิการจึงเห็นว่า ข้าราชการครูทั้งสองคนสมควรได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๐ และสำหรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่ว่า เมื่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสตูลมีมติไม่เห็นสมควรที่จะเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๐ ให้นายวิเชียรและนายไพศาลฯ เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่อง ผู้บังคับบัญชาลำดับเหนือขึ้นไปไม่มีอำนาจที่จะสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมติดังกล่าวได้ เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดตามมาตรา ๑๗^๘ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓ นั้น กระทรวงศึกษาธิการมีข้อสังเกตว่า การร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และเป็นกรณีที่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ตามหมวด ๗ ผู้นั้นอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้ การร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.^๙ และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๑๘)^{๑๐} ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งนำมาใช้บังคับ

ซึ่งถูกลงโทษลดขึ้นเงินเดือน จะเลื่อนขึ้นเงินเดือนได้ต่อเมื่อได้ถูกลงโทษลดขึ้นเงินเดือนมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ข้าราชการครูโดยอนุโลมตามมาตรา ๕^๙ มาตรา ๖๑^๙ และมาตรา ๖๒^๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ กำหนดให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ ส่วนอำนาจในการเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการครูเป็นไปตามมาตรา ๕๙^๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และมาตรา ๑๗ (๕)^๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓ กระทรวงศึกษาธิการมีปัญหาข้อกฎหมายว่า ในกรณีของนายวิเชียรและนายไพศาลฯ ถ้าผู้บังคับบัญชามีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๑๘) เห็นว่านายวิเชียรและนายไพศาลฯสมควรจะได้เลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๐ คนละ ๑ ขั้น จะมีอำนาจให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสตูลพิจารณาเรื่องนี้ใหม่เพื่อความเป็นธรรมได้หรือไม่ จึงขอหารือปัญหานี้มายังคณะกรรมการกฤษฎีกา

๙ มาตรา ๕ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ มาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้บรรดาอำนาจและหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค. และในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ ก.พ. ออกกฎ ก.พ. หรือระเบียบ ในกรณีนั้น ให้ ก.ค. ออกกฎ ก.ค. หรือระเบียบแทน

บรรดาคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ที่มีอยู่ในกฎหมาย ประกาศ ระเบียบและข้อบังคับอื่นใด ให้หมายความรวมถึงข้าราชการครูด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับอื่นใดบัญญัติไว้สำหรับข้าราชการครูโดยเฉพาะ

๙ มาตรา ๖๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ ให้บรรดาอำนาจและหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค. อำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง และอ.ก.พ. จังหวัด เป็นอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค. กรม หรือ อ.ก.ค. จังหวัด แล้วแต่กรณี และให้อำนาจและหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้

๙ มาตรา ๖๒ ในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชกฤษฎีกา กฎ ก.ค. หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ก.พ. กฎ ก.จ. มติคณะรัฐมนตรี มติของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มติของคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่ใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับโดยอนุโลม

๙ มาตรา ๕๙ การเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการครู ให้ผู้บังคับบัญชาต่อไปเป็นผู้สั่งเลื่อน

(๑) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำหรับข้าราชการครูซึ่งดำรงตำแหน่งที่ได้รับเงินเดือนในระดับ ๑๐ และระดับ ๙

(๒) อธิบดี สำหรับข้าราชการครูซึ่งดำรงตำแหน่งที่ได้รับเงินเดือนในระดับ ๘ ระดับ ๗ และระดับ ๖

(๓) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับข้าราชการครูซึ่งดำรงตำแหน่งที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ ๕ ลงมา

(๔) ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร สำหรับข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ ๖ ลงมา

๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) โดยผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมสรุปได้ว่า หลังจากที่ได้ทราบว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสตูลได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๓๐ ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๐ นายวิเชียรและนายไพศาลฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๓๐ ร้องทุกข์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่า ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดสตูลซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ทั้งสองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ร้องทุกข์ประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๐ คนละ ๑ ขั้น และต่อมานายวิเชียรและนายไพศาลฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๐ ร้องขอความเป็นธรรมต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่า ได้ร้องทุกข์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแล้ว สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจึงได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติรายงานผลการพิจารณาคำร้องทุกข์ของข้าราชการครูทั้งสองให้ทราบด้วย เพื่อจะได้แจ้งให้ข้าราชการครูที่ร้องขอความเป็นธรรมทราบ เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้พิจารณาคำร้องทุกข์ของนายวิเชียรและนายไพศาลแล้ว เห็นว่า อำนาจของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในการให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตามมาตรา ๑๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.๒๕๒๓ เป็นอำนาจเด็ดขาด ผู้บังคับบัญชาลำดับเหนือขึ้นไปไม่สามารถสั่งเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือยกเลิกได้ จึงมีคำสั่งให้ยุติเรื่องเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๓๐ และแจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสตูลเพื่อแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทั้งสองคนทราบ พร้อมทั้งรายงานผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการทราบด้วย กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่สั่งให้ยุติเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวจะไม่ถูกต้อง จึงขอหารือปัญหายังคณะกรรมการกฤษฎีกาและผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ปัญหาที่หารือมาตามหนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ปกปิต ที่ ศธ ๐๒๐๔/๒๑๒๕๙ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๑ มีความมุ่งหมายว่า หากคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือยกเลิกมติของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้ กระทรวงศึกษาธิการก็จะได้แจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทราบ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) ได้ชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ ๖ ว่า ข้าราชการพลเรือนที่มีสิทธิจะได้รับการพิจารณาความดีความชอบประจำปีอย่างน้อยที่สุดจะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ใน

ข้อ ๗^{๑๑} แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ.๒๕๑๙)^๑ ถ้าไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะไม่มีสิทธิได้รับการพิจารณาเลย ข้าราชการพลเรือนผู้ใดอยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อ ๗ แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่า ผลงานที่ได้ปฏิบัติมา การศึกษาวินัย ความสามารถและความอดุสาหะในการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้นั้นยังไม่มีดีพอที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ก็ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) แล้ว มีความเห็นดังจะกล่าวต่อไปนี้

๑. เมื่อพิจารณามาตรา ๕๙^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบกับมาตรา ๑๗^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓ แล้ว เห็นว่า ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดสตูลซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนายวิเชียร บวรวัชรกุล และนายไพศาล แซ่อือ ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสตูล เป็นผู้มีความประสงค์จะเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการครูทั้งสองตามที่มาตรา ๕๙ ได้บัญญัติไว้ แต่การสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ว่าการการประถมศึกษาจังหวัดสตูลต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.๒๕๒๓ กล่าวคือ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสตูลเสียก่อน การสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ว่าการฯ จึงจะมีผลใช้ได้ต่อไป

๒. บทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งหมายถึงการให้ความเห็นชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูดังกล่าวของผู้ว่าการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นบทบัญญัติพิเศษที่ได้ตราขึ้นสำหรับข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดโดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างกับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของข้าราชการครูสังกัดส่วนราชการอื่นและข้าราชการพลเรือนสามัญ เพราะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.๒๕๒๓ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ มิได้บัญญัติให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูสังกัดส่วนราชการอื่นและข้าราชการพลเรือนสามัญของผู้บังคับบัญชาต้องผ่านการพิจารณาของ ก.ค. หรือ อ.ก.ค. ก.พ. หรือ อ.ก.พ. หรือองค์การอื่นใดเสียก่อนจึงจะมีผลใช้ได้

๓. เมื่อระบบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดแตกต่างกับของข้าราชการครูสังกัดส่วนราชการอื่นและข้าราชการพลเรือนสามัญ ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า จะถือได้หรือไม่ว่า คณะกรรมการการ

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๙)

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ประมศึกษาจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบการเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประมศึกษาจังหวัด เมื่อได้ตรวจดูพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประมศึกษา พ.ศ.๒๕๒๓ โดยตลอดแล้ว ปรากฏว่า ไม่มีมาตราใดบัญญัติให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีข้าราชการครูดังกล่าวของคณะกรรมการการประมศึกษาจังหวัดได้ โดยเฉพาะมาตรา ๖^๑ที่บัญญัติถึงอำนาจของคณะกรรมการการประมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับสูงกว่าคณะกรรมการการประมศึกษาจังหวัด ก็ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการประมศึกษาแห่งชาติที่จะยับยั้งหรือสั่งแก้ไขการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบการเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประมศึกษาจังหวัดของคณะกรรมการการประมศึกษาจังหวัด เหมือนดังเช่นที่ได้บัญญัติให้อำนาจพิจารณายับยั้งหรือสั่งแก้ไขการกระทำของคณะกรรมการการประมศึกษาจังหวัดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ (๗) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประมศึกษา พ.ศ.๒๕๒๓ ฉะนั้น จึงต้องถือว่าการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีของคณะกรรมการการประมศึกษาจังหวัดเป็นที่สุด ผู้บังคับบัญชาระดับอื่นจึงไม่อาจแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกได้

๔. เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.๒๕๒๓ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประมศึกษา พ.ศ.๒๕๒๓ ไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการใดหรือผู้บังคับบัญชา

^๑มาตรา ๖ คณะกรรมการการประมศึกษาแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายการประมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาและแผนการศึกษาแห่งชาติ

(๒) กำหนดแผนพัฒนาการประมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๓) พิจารณางบประมาณและจัดสรรเงินงบประมาณและเงินอื่นที่นำมาใช้เพื่อการจัดการประมศึกษา

(๔) กำหนดมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของโรงเรียน

(๕) เสนอแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการการประมศึกษาแห่งชาติต่อรัฐมนตรี และให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้อำนวยการการประมศึกษาจังหวัดและผู้อำนวยการการประมศึกษากรุงเทพมหานคร

(๖) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการในคณะกรรมการการประมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประมศึกษากรุงเทพมหานคร

(๗) พิจารณายับยั้งและสั่งแก้ไขการกระทำของคณะกรรมการการประมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประมศึกษากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๑๗ (๓) หรือ (๔)

(๘) ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีในการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(๙) ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการประมศึกษา

(๑๐) ออกระเบียบและปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการประมศึกษาแห่งชาติอาจมอบให้สำนักงานคณะกรรมการการประมศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้ปฏิบัติหรือเตรียมข้อเสนอให้คณะกรรมการการประมศึกษาแห่งชาติพิจารณาดำเนินการต่อไป

ระดับใดมีอำนาจแก้ไขมติตามมาตรา ๑๗ (๕) ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
 ฉะนั้น ความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติซึ่งปรากฏในคำวินิจฉัย
 ร้องทุกข์ของนายวิเชียร บวรวัชรกุล และนายไพศาล แซ่อ้อ ว่า เมื่อคณะกรรมการการ
 ประถมศึกษาจังหวัดสตูลไม่ให้ความเห็นชอบการเสนอเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีให้แก่นายวิเชียร
 บวรวัชรกุล และนายไพศาล แซ่อ้อ ของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดสตูล และการไม่
 ให้ความเห็นชอบ ในกรณีนี้ก็ไม่ปรากฏแก่เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่ามี
 ข้อบกพร่องเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงไม่อาจสั่งแก้ไขมติของ
 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสตูลได้ การวินิจฉัยร้องทุกข์ของเลขาธิการคณะกรรมการ
 การประถมศึกษาแห่งชาติ จึงเป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยครรลองของการวินิจฉัยร้องทุกข์ตาม
 บทบัญญัติของกฎหมายแล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒