



## เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติ

ยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560  
เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา  
ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560

พ.ศ. ....

อ.พ. 22/2567 สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง



อ.พ. 22/2567  
สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
โทร 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

ร่างพระราชบัญญัติ

ยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560  
เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา  
ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560

พ.ศ. ....

(รองศาสตราจารย์สุรวิาท ทองบุ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

## คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### ผู้รับผิดชอบ

นายมาณิช อินทิม

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นางสาววิภารัตน์ ฌมยา

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 3

### ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายสุริยา ช้องเสนาะ

วิทยากรเชี่ยวชาญ

นายวิชาญ ทรายอ่อน

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายณัฐพล ยิ่งกล้า

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นางสาวสิริพิชญ์ชนก คุณประเสริฐ

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นายรณชัย โตสมภาค

วิทยากรชำนาญการ

นายสุเมฆ จิรัชย์สิริ

นิติกรชำนาญการ

นายเปรม ถาวรประภาสวัสดิ์

วิทยากรชำนาญการ

นางมัลลิกา สมบัติศิริ

เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

นางสาวเมษณีญา สอนทรัพย์

เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

นายกันตภณ สุคันธพงษ์

เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

นางสาวอชฌา ไตรมาลัย

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางเสาวภา วาสนา

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

สิงหาคม 2567

## บทสรุปสำหรับผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนแปดคน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน กรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมาจากการเลือกตั้งจำนวนสิบสองคน เลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นเลขานุการและให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน โดย ก.ค.ศ. มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น การกำหนดอัตรากำลัง การเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บุคลากรทางการศึกษา พิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย ส่งเสริม พัฒนาบุคลากรทางการศึกษา กำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้บุคลากรทางการศึกษา การรับรองคุณวุฒิ การจัดทำทะเบียนประวัติ และมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

ต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการในการจัดระบบการศึกษาของชาติให้มีมาตรฐานทั้งในด้านหลักสูตรการเรียนการสอนและในด้านบุคลากรให้เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง จึงกำหนดให้มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สนับสนุนการบริหารงานบุคคลดังกล่าว โดยปรับปรุงองค์ประกอบของ ก.ค.ศ. ใหม่ให้ประกอบด้วย (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ (2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และเลขาธิการคุรุสภา (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการศึกษา และด้านกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน ให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงาน ก.ค.ศ. จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของ ก.ค.ศ. ดังกล่าวแล้วพบว่าไม่มีสัดส่วนของกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นผู้แทนผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา มัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่น ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถที่รู้บริบทการศึกษาอย่างแท้จริง ขาดความเชื่อมโยงในทุกภาคส่วน อันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ค.ศ. ประกอบกับคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม

พุทธศักราช 2560 บังคับใช้มาเป็นเวลานาน มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป

รองศาสตราจารย์สุรวาท ทองบุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 โดยให้นำมาตราที่ถูกยกเลิกหรือดัดใช้ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวกลับมาใช้มีผลบังคับใช้เช่นเดิมดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่น ให้ ก.ค.ศ. ประกอบด้วยกรรมการจากทุกภาคส่วนทั้งที่มาโดยตำแหน่ง คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ด้านต่างๆ และกรรมการที่มาจากตัวแทนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือให้อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเช่นเดิม เป็นต้น รวมทั้งกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงาน ก.ค.ศ. ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่ง ก.ค.ศ. ตามความในมาตรา 7 และ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ ตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การกำหนดองค์ประกอบของ ก.ค.ศ. และการนำมาตราที่ถูกยกเลิกหรือดัดใช้กลับมาใช้มีผลบังคับใช้เช่นเดิมนั้น ควรคำนึงถึงความเหมาะสม ครอบคลุมและสอดคล้องกับบทบาทภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยนำแนวความคิดการบริหารงานบุคคลแบบมีส่วนร่วมมาใช้เพื่อให้เข้าถึงทุกภาคส่วนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอันเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อผลักดันและพัฒนาระบบการศึกษาของชาติไปสู่การปฏิรูประบบการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

# เอกสารประกอบการพิจารณา

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้แทนราษฎร	ก
ส่วนที่ 1 - หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 พ.ศ. .... (รองศาสตราจารย์สุรวาท ทองบุ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	1-1
- สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 พ.ศ. .... (รองศาสตราจารย์สุรวาท ทองบุ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	1-2
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	2-1
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณา	3-1
1) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 พ.ศ. ....	3-1
2) การเปรียบเทียบระบบบริหารงานบุคคลก่อนและหลังการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 16/2560	3-2
3) ข่าวกที่เกี่ยวข้อง	3-3

ส่วนที่ 1

หลักการและเหตุผล

ของร่างพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560

เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560

พ.ศ. ....

(รองศาสตราจารย์สุรวาท ทองบุ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

---

หลักการ

ยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560

เหตุผล

โดยที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดมาตรการและกลไกเพื่อแก้ปัญหาในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่มีการพัฒนานวัตกรรมใหม่เกิดขึ้น จึงต้องมีการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อพัฒนาองค์กรและระบบทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ให้องค์กรสามารถเติบโตได้อย่างเข้มแข็ง และสามารถปรับตัวและรับมือกับการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบกับมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้การยกเลิกคำสั่งดังกล่าว ให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## สาระสำคัญ

ของร่างพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560

เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560

พ.ศ. ....

(รองศาสตราจารย์สุรวาท ทองบุ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 พ.ศ. .... สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

1. พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 พ.ศ. ....” (ร่างมาตรา 1)

2. พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป (ร่างมาตรา 2)

3. กำหนดให้ยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 (ร่างมาตรา 3)

4. กำหนดให้มาตราใดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ถูกยกเลิกหรือดัดใช้ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 ให้นำมาใช้ผลบังคับใช้ (ร่างมาตรา 4)

5. กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 ยังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่และมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จนกว่าจะมีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (ร่างมาตรา 5)

6. กำหนดให้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงาน ก.ค.ศ. ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่ง ก.ค.ศ. ตามความในมาตรา 7 และ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ ตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา 6)

## ส่วนที่ 2

### บทวิเคราะห์

การศึกษาเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่โลกเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและท้าทาย ประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญนี้และได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความก้าวหน้าในหลายด้าน แต่การศึกษาของไทยยังคงเผชิญกับความท้าทายหลายประการ

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษายังคงเป็นปัญหาสำคัญ โดยมีความแตกต่างในคุณภาพการศึกษาระหว่างพื้นที่เมืองและชนบท รวมถึงระหว่างโรงเรียนที่มีชื่อเสียงและโรงเรียนทั่วไป ข้อมูลในปีการศึกษา 2566 แสดงให้เห็นว่า มีนักเรียนยากจนและยากจนพิเศษประมาณ 1.8 ล้านคน โดยมีเพียง 1 ใน 10 คนเท่านั้นที่สามารถศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาได้สำเร็จ สาเหตุสำคัญมาจากค่าใช้จ่ายในการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาที่สูงถึง 12 เท่าของรายได้ครัวเรือนยากจนพิเศษ หรือราว 13,200-29,000 บาท จนในที่สุดต้องตัดสินใจที่จะไม่ไปต่อในเส้นทางการศึกษาแม้จะมีความต้องการแค่นั้นก็ตาม<sup>1</sup>

ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนไทยยังคงเป็นประเด็นที่น่ากังวล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากผลการทดสอบระดับนานาชาติอย่าง PISA ผลการประเมิน PISA 2022 แสดงให้เห็นว่า นักเรียนไทยมีคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยนานาชาติในทุกด้าน โดยมีคะแนนเฉลี่ยด้านคณิตศาสตร์ 394 คะแนน ด้านวิทยาศาสตร์ 409 คะแนน และด้านการอ่าน 379 คะแนน ซึ่งลดลงจากการประเมินในปี ค.ศ. 2018 ทั้งสามด้าน โดยด้านคณิตศาสตร์มีคะแนนเฉลี่ยลดลง 25 คะแนน ส่วนด้านวิทยาศาสตร์และการอ่านมีคะแนนเฉลี่ยลดลง 17 คะแนน และ 14 คะแนน ตามลำดับ<sup>2</sup>

นอกจากนี้ ยังมีความท้าทายในการพัฒนาทักษะที่จำเป็นสำหรับตลาดแรงงานในอนาคต โดยเฉพาะทักษะดิจิทัล ซึ่งการขาดแคลนทักษะเหล่านี้อาจส่งผลให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจมูลค่าสูงถึง 3.3 ล้านล้านบาทต่อปี<sup>3</sup> การบูรณาการเทคโนโลยีเข้ากับการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพยังคงเป็นความท้าทายสำคัญ

การพัฒนาครูเป็นอีกประเด็นสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะการพัฒนาทักษะที่จำเป็นสำหรับการสอนในศตวรรษที่ 21 และการรักษาครูที่มีคุณภาพไว้ในระบบ จากการสำรวจของ

---

<sup>1</sup> สถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (วสศ.). (30 มกราคม 2567). **เปิดรายงานความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา 2566 พบเด็กกลุ่มเปราะบางการเรียนรู้ถดถอย กสศ. เสนอรัฐเร่งลงทุนพัฒนาทุนมนุษย์ หยุดวงจรความจนข้ามรุ่น**. สืบค้น 10 สิงหาคม 2567 จาก <https://research.eef.or.th/educational-inequality-report-2023>

<sup>2</sup> ศูนย์ดำเนินงาน PISA แห่งชาติ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. (6 ธันวาคม 2566). **การแถลงข่าวผลการประเมิน PISA 2022**. สืบค้น 10 สิงหาคม 2567 จาก <https://pisathailand.ipst.ac.th/news-21>

<sup>3</sup> วาราดา ทองจำนงค์. (27 พฤษภาคม 2567). **อัตราว่างงานไทย “เพิ่มขึ้น” ในไตรมาส 1 ปี 2567 สภาพัฒนาห่วง แรงงานขาดทักษะดิจิทัล มูลค่าเศรษฐกิจไทย 3.3 ล้านล้านบาทต่อปี**. สืบค้น 10 สิงหาคม 2567 จาก <https://thestandard.co/thailands-unemployment-rate-increases>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในปี พ.ศ. 2566 พบว่า มีครูเพียงร้อยละ 30 ที่สามารถนำความรู้จากการอบรมไปประยุกต์ใช้ในห้องเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นอีกประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาของไทย การปฏิรูปในด้านนี้จำเป็นต้องมีการทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณายกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 และการตราพระราชบัญญัติใหม่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา

การดำเนินการดังกล่าวมีเหตุผลสนับสนุนทางวิชาการหลายประการ **ประการที่หนึ่ง** การยกกระทบกฎหมายจากคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติสู่พระราชบัญญัติจะเสริมสร้างความชอบธรรมและความน่าเชื่อถือของกฎหมาย เนื่องจากกระบวนการนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายถกเถียง และรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างรอบด้าน **ประการที่สอง** การปรับปรุงกฎหมายผ่านกระบวนการทางรัฐสภาจะช่วยให้เกิดการทบทวนและปรับปรุงเนื้อหาสาระของกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันมากยิ่งขึ้น **ประการที่สาม** การตราพระราชบัญญัติใหม่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงและความต่อเนื่องในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

นอกจากนี้ การดำเนินการดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการเปลี่ยนผ่านจากการปกครองโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การตราพระราชบัญญัติผ่านกระบวนการนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ

พัฒนาการของการรับรองความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งคณะรัฐประหารในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยมีความน่าสนใจอย่างยิ่ง ในอดีตการรับรองดังกล่าวถูกจำกัดไว้เพียงในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งมีอายุการใช้งานจำกัด สะท้อนถึงความพยายามในการสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของคณะรัฐประหารในระยะสั้นอย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2534 เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บรรจุบทบัญญัติรับรองความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งคณะรัฐประหารไว้ในมาตรา 222 นับเป็นครั้งแรกที่การรับรองลักษณะนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างความต่อเนื่องและความชอบธรรมในระยะยาวให้กับการกระทำของคณะรัฐประหาร แนวปฏิบัตินี้ได้รับการสืบทอดและขยายขอบเขตในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา โดยปรากฏในมาตรา 309 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และล่าสุดในมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน การปรากฏของบทบัญญัติเหล่านี้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา แสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องของแนวคิดในการรับรองความชอบธรรมของการกระทำของคณะรัฐประหาร และอาจสะท้อนถึงความซับซ้อนของการเมืองไทยในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา

มาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองความชอบด้วยกฎหมายของประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่มีผลบังคับใช้ก่อนการประกาศใช้

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ส่งผลให้คำสั่ง คสช. หลายฉบับยังคงมีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย แม้ว่าประเทศไทยจะเปลี่ยนผ่านไปสู่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งแล้วก็ตาม

การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศและคำสั่งของ คสช. หากประกาศหรือคำสั่งนั้นมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร สามารถยกเลิกได้โดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีความยืดหยุ่นและรวดเร็วกว่า แต่ถ้การประกาศหรือคำสั่งนั้น มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา โดยต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาพิจารณา ซึ่งเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้เวลามากกว่า เพราะนอกจากต้องผ่านทั้ง 3 วาระ ทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาแล้ว ก่อนบรรจู่ระเบียบวาระยังต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อน

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 พ.ศ. .... มีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

1. กรณีกำหนดให้มาตราใดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ถูกยกเลิกหรือดใช้ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 พ.ศ. .... ให้นำมามีผลบังคับใช้ สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในนโยบายการบริหารงานบุคคลของภาคการศึกษาไทย โดยมุ่งฟื้นฟูบทบาทบัญญัติที่เคยถูกยกเลิกหรือดใช้ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 การปรับเปลี่ยนนี้นำมาซึ่งโอกาสและความท้าทายหลายประการ ได้แก่ 1) ผลกระทบเชิงโครงสร้าง การปรับเปลี่ยนอาจส่งผลต่อโครงสร้างการบริหาร กระบวนการตัดสินใจ และแนวทางการพัฒนาบุคลากร จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์และวางแผนอย่างรอบคอบ 2) โอกาสในการปฏิรูป เปิดโอกาสให้มีการทบทวนและปรับปรุงนโยบายการบริหารงานบุคคลอย่างเป็นระบบ โดยสามารถนำจุดแข็งของทั้งสองแนวทางมาผสมผสานกัน 3) การสร้างสมดุล มุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างความต่อเนื่องในการบริหารงานและการปรับปรุงระบบให้สอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน และ 4) เป้าหมายสู่ความยั่งยืนการปรับเปลี่ยนควรนำไปสู่การพัฒนาาระบบที่มีประสิทธิภาพ ยืดหยุ่น และตอบสนองต่อความต้องการของบุคลากรทางการศึกษาได้อย่างแท้จริง

2. กรณีกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 ยังคงปฏิบัติหน้าที่และมีอำนาจตามกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จนกว่าจะมีคณะกรรมการฯ และ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จะช่วยให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยังคงดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง ไม่สะดุดหรือหยุดชะงัก ช่วยให้การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับใหม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้องรอการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ก่อน ทำให้การบริหารงานบุคคล

ยังคงเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ยึดถือระบบคุณธรรม ความเสมอภาค และการคุ้มครองสิทธิอย่างเท่าเทียม ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับเดิม ดังนั้น การกำหนดให้คณะกรรมการฯ และ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญ ตามคำสั่ง คสช. ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งใหม่ จึงเป็นการรักษาความต่อเนื่อง และประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูฯ ไว้ได้เป็นอย่างดี

3. กรณีการกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงาน ก.ค.ศ. ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และคณะกรรมการวิสามัญ (อ.ก.ค.ศ.) ตามที่ระบุในมาตรา 7 และมาตรา 17 ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การกำหนดให้ดำเนินการภายในกรอบเวลาที่ชัดเจนมีข้อดี คือความรวดเร็วในการจัดตั้งคณะกรรมการ การมีกรอบเวลาชัดเจนช่วยให้การจัดตั้ง ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะทำให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่หยุดชะงัก สร้างความมั่นใจในระบบการบริหารงาน การมีคณะกรรมการที่ทำงานได้อย่างรวดเร็วจะช่วยสร้างความมั่นใจให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องว่ามีการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพและเป็นระบบ ช่วยป้องกันไม่ให้เกิดความล่าช้า ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคล และการพัฒนาการศึกษาในภาพรวม กรอบเวลาที่กำหนดจะช่วยให้การจัดตั้งคณะกรรมการเป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยมีการรายงานความก้าวหน้าให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบด้วยเหตุนี้ การกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงาน ก.ค.ศ. ดำเนินการให้ได้มาซึ่ง ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ ภายใน 90 วันจึงเป็นการส่งเสริมให้ระบบการบริหารงานบุคคลในวงการการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทันสมัยมากยิ่งขึ้น

การนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กลับมาบังคับใช้ อาจมีผลดี คือช่วยให้ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของครูและบุคลากรทางการศึกษา มีรูปแบบเป็นพระราชบัญญัติที่มีกระบวนการตราจากรัฐสภา มีความต่อเนื่อง สร้างความมั่นคง และเป็นที่ยึดการณืได้มากขึ้น มาตราต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีรายละเอียดที่นำมาบังคับใช้มีความชัดเจนและครอบคลุม ทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความชัดเจนเปิดโอกาสให้มีการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายได้มากขึ้น แต่ก็มีข้อควรพิจารณาคือ หากระบบการบริหารงานบุคคลยังไม่พร้อมที่จะรองรับการกลับมาบังคับใช้ อาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานได้ บางมาตราอาจไม่สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาปัจจุบัน บุคลากรอาจต้องใช้เวลาในการปรับตัวเพื่อให้เข้าใจและปฏิบัติตามมาตราที่กลับมาบังคับใช้ การนำมาตรากลับมาบังคับใช้ อาจทำให้เกิดปัญหาใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบจากการนำกฎหมายดังกล่าวกลับมาใช้ และศึกษาวิเคราะห์การทราบเหตุผลในการระงับใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 แต่ละข้อจะช่วยให้เข้าใจถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ดีขึ้น การเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะนำมาตรากลับมาบังคับใช้เป็นสิ่งสำคัญ การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ครู ผู้บริหารสถานศึกษา สหภาพครู เป็นสิ่งจำเป็นเช่นกัน

## ส่วนที่ 3

## ข้อมูลประกอบการพิจารณา

1. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2560 สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

## วัตถุประสงค์ของคำสั่ง

- 1) เพื่อปรับปรุงองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 2) เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สนับสนุนการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ
- 3) เพื่อเตรียมการและรองรับการปฏิรูปการศึกษา

## การปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของ ก.ค.ศ.

- 1) ให้กรรมการใน ก.ค.ศ. ตามมาตรา 7 (4) และ (5) พ้นจากตำแหน่ง
- 2) กำหนดองค์ประกอบใหม่ของ ก.ค.ศ. ประกอบด้วย (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน (2) กรรมการโดยตำแหน่ง 8 คน (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

- 3) ให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

## การยกเลิกและแต่งตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ

- 1) ให้ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญชุดเดิมพ้นจากตำแหน่ง
- 2) กำหนดให้มีการแต่งตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญชุดใหม่ 3 คณะหลัก และอาจแต่งตั้งเพิ่มเติมได้
- 3) กำหนดองค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญแต่ละคณะ ไม่เกิน 15 คน

## การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ

- 1) ให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน
- 2) ก.ค.ศ. อาจมอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนได้
- 3) กำหนดให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้กำหนดหลักสูตร วิธีการสอบแข่งขัน และรายละเอียดอื่น ๆ

## การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา

- 1) ยกเลิกการใช้มาตรา 54 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
- 2) ให้ใช้มาตรา 68 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แทน

## การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

กำหนดให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจกำหนดหรือเปลี่ยนตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาบางตำแหน่งเป็นบุคลากรทางการศึกษาอื่นได้

## บทเฉพาะกาล

- 1) กำหนดองค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญในวาระเริ่มแรก
- 2) ให้ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเฉพาะกิจชุดเดิมปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่เกิน 90 วัน

### การแก้ไขปัญหาและการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง

- 1) ให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งนี้
- 2) นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีอาจเสนอให้ ค.ศ.ช. แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งนี้ได้

### ผลบังคับใช้

กำหนดให้คำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

คำสั่งนี้มีผลเป็นการปรับโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ โดยมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและเตรียมความพร้อมสำหรับการปฏิรูปการศึกษา

### 2. การเปรียบเทียบระบบบริหารงานบุคคลก่อนและหลังการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 16/2560

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 16/2560 ได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการต่าง ๆ ตั้งแต่การแต่งตั้งโยกย้าย การพัฒนาข้าราชการ ไปจนถึงการประเมินผลงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งผู้บริหารสถาบันการศึกษา และตัวข้าราชการครูเอง

การเปรียบเทียบในรายละเอียด

**การแต่งตั้งโยกย้าย** ก่อนออกคำสั่ง มีความยืดหยุ่นในการพิจารณาคุณสมบัติและความเหมาะสมของบุคลากรในการแต่งตั้งโยกย้าย หลังออกคำสั่ง มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนมากขึ้น และเน้นการประเมินผลงานเป็นสำคัญ

**การพัฒนาข้าราชการ** ก่อนออกคำสั่ง การพัฒนาข้าราชการอาจไม่เป็นระบบและสม่ำเสมอ หลังออกคำสั่ง มีการกำหนดหลักสูตรการพัฒนาที่ชัดเจน และเน้นการพัฒนาตามความต้องการของสถานศึกษา

**การประเมินผลงาน** ก่อนออกคำสั่ง การประเมินผลงานอาจมีความหลากหลายในแต่ละสถานศึกษา หลังออกคำสั่ง มีการกำหนดเครื่องมือและเกณฑ์การประเมินที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

**การมีส่วนร่วมของบุคลากร** ก่อนออกคำสั่ง บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางประเด็น หลังออกคำสั่ง บุคลากรมีส่วนร่วมน้อยลง

### ผลกระทบที่เกิดขึ้น

#### ข้อดี

ความโปร่งใส การบริหารงานบุคคลมีความโปร่งใสมากขึ้น

ความเท่าเทียม มีโอกาสในการพัฒนาและเติบโตในสายอาชีพที่เท่าเทียมกันมากขึ้น

ความรวดเร็ว กระบวนการต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างรวดเร็วขึ้น

#### ข้อเสีย

ความยืดหยุ่นลดลง การบริหารจัดการขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวให้เข้ากับบริบทของแต่ละสถานศึกษา

ขาดแรงจูงใจ บุคลากรอาจขาดแรงจูงใจในการทำงาน เนื่องจากขาดโอกาสในการแสดงความคิดเห็น

ความขัดแย้ง อาจเกิดความขัดแย้งระหว่างบุคลากรและผู้บริหาร เนื่องจากความไม่เข้าใจในนโยบาย  
**สรุป** คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 16/2560 ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างมาก ทั้งในด้านบวกและด้านลบ การประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และการปรับปรุงแก้ไขระบบให้มีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย จะเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างระบบบริหารงานบุคคลที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ

### 3. ชาวที่เกี่ยวข้อง

#### 3.1 มติกรม. ยกเลิกประกาศ คำสั่ง คสช. ได้แต่ไม่ทั้งหมด บางฉบับต้องให้สภายกเลิก<sup>1</sup>

ประเด็นการยกเลิกประกาศ คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) กลับมาเป็นที่พูดคุยอีกครั้ง เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2566 โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี แถลงข่าวภายหลังประชุมคณะกรรมการ (กรม.) โดยความตอนหนึ่งว่า นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี ได้สั่งการให้ยกเลิกคณะกรรมการต่าง ๆ ประมาณ 178 ชุด ที่ตั้งจากคำสั่ง คสช. และสั่งการให้หน่วยงานรัฐที่ได้รับคำสั่ง คสช. และยังคงปฏิบัติตาม ไปทบทวนทั้งหมดว่า คำสั่งต่าง ๆ ยังมีเรื่องใดจำเป็นต้องคงไว้หรือไม่ และให้เสนอกลับมาภายในเวลาที่กำหนด หากไม่เสนอภายในเวลาที่กำหนดจะดำเนินการยกเลิกต่อไป

ส่วนที่น่าจับตาของการแถลงข่าวเรื่องนี้ อยู่ตรงที่ว่า สื่อมวลชนได้ถามกลับไปว่าการยกเลิกคำสั่ง คสช. จะต้องใช้อำนาจอะไรในการยกเลิกและต้องมือออกพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ยกเลิกคำสั่งคสช. ก่อนหรือไม่ ด้านโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ตอบกลับว่า “มติกรม. ก็ยกเลิกได้ครับ ตอนนีรัฐบาลนี้เป็นรัฐาธิปไตย นะครับ ยกเลิกได้อยู่แล้วครับ” จากคำตอบของชัย วัชรรงค์ แม้ว่าจะมีส่วนที่ถูกต้องอยู่บ้างว่าประกาศหรือคำสั่งของ คสช. ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร สามารถยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี แต่การอธิบายแบบนี้อาจใช้ไม่ได้กับการยกเลิกประกาศหรือคำสั่ง คสช. ทุกฉบับ เพราะประกาศหรือคำสั่งบางฉบับ อาจมีสถานะเป็น “กฎหมาย” ซึ่งการจะยกเลิกได้จะต้องทำผ่านกระบวนการรัฐสภา

รัฐธรรมนูญ 60 มาตราสุดท้าย รับรองประกาศ-คำสั่ง คสช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 279 กำหนดว่า มาตรา 279 บรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ หรือของหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปตามมาตรา 265 วรรคสอง ไม่ว่าจะ เป็นประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำที่มีผลใช้บังคับในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ ให้ประกาศ คำสั่ง การกระทำตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำนั้น เป็นประกาศ คำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว ให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่ประกาศหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

<sup>1</sup>ILAW. (15 กันยายน 2566). มติกรม. ยกเลิกประกาศ-คำสั่ง คสช. ได้แต่ไม่ทั้งหมด บางฉบับต้องให้สภายกเลิก. สืบค้น 9 สิงหาคม 2567 จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/6211>

บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าว ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายจาก มาตรา 279 วรรคหนึ่ง ในตอนท้าย จะเห็นได้ว่าการจะยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมบรรดาประกาศ คำสั่ง คสช. นั้น สิ่งสำคัญคือจะต้องพิจารณา “สถานะทางกฎหมาย” ของประกาศหรือคำสั่งนั้น ๆ ก่อน ว่าโดยเนื้อหาแล้ว มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร เช่น คำสั่งทางปกครอง กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ เช่น มีสถานะเป็นกฎหมาย เป็นต้น

หากประกาศ คำสั่งนั้น ๆ มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมสามารถทำได้โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติ ครม. แล้วแต่กรณี ซึ่งการจะพิจารณาว่าจะใช้คำสั่งนายกฯ หรือจะใช้ มติ ครม. ยกเลิก ก็ต้องพิจารณาจากสถานะของประกาศ คำสั่งนั้น ๆ ด้วยว่าเป็นการใช้อำนาจบริหารออกมา ในรูปแบบใด แต่ถ้าประกาศ คำสั่ง มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เช่น มีลักษณะเป็นกฎหมาย หรือมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตุลาการ การจะยกเลิกจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งหมายความว่าต้อง เสนอต่อสภาให้พิจารณา และหากพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศ คำสั่ง คสช. นั้น ผ่านการพิจารณาของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จนประกาศใช้กฎหมาย บรรดาประกาศ คำสั่ง คสช. ที่ถูกกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินั้น ๆ ก็จะเป็นอันยกเลิกไป

ไม่ใช่แค่เรียกปรับทัศนคติ คสช. แอบออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมายหลายฉบับ

ภายหลังการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 คสช. ได้ออกประกาศ คำสั่งรวมกันแล้วอย่างน้อย 556 ฉบับ แต่ละฉบับก็มีเนื้อหาแตกต่างกันไป แต่จำนวนไม่น้อยที่มีสถานะเป็น “กฎหมาย” เป็นการใช้อำนาจ นิติบัญญัติ กล่าวคือ เป็นประกาศ คำสั่ง ที่มีลักษณะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น หรือ เป็นประกาศ คำสั่ง ที่มีลักษณะจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน หรือกำหนดโทษทางอาญาหากฝ่าฝืน ข้อกำหนดในประกาศ คำสั่งนั้น ๆ เพราะการจะจำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชน จะต้องตราเป็นกฎหมาย

ทั้งนี้ ประกาศ คำสั่ง คสช. บางฉบับ ที่มีสถานะเป็นกฎหมาย และไม่ได้มีเนื้อหาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย อื่น ๆ ก็ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชน และยังไม่มีการออกพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศ คำสั่งดังกล่าว ยังไม่มีกฎหมายฉบับใหม่ที่มีการพิจารณาโดยสภามาแทนที่ เช่น

คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 22/2558 เรื่อง มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแข่งรถยนต์และ รถจักรยานยนต์ในทางและการควบคุมสถานบริการหรือสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับ สถานบริการ กำหนดความผิดหลายประการ เช่น กำหนดความผิดเกี่ยวกับการมั่วสุมแข่งรถยนต์ ความผิด เกี่ยวกับการดัดแปลงรถเพื่อการแข่งขัน และห้ามไม่ให้มีสถานที่ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตั้งอยู่ในบริเวณ ใกล้เคียงสถานศึกษา

คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 27/2559 เรื่อง มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากการจุดและปล่อยบั้งไฟ พลุ ตะไล โคมลอย โคมไฟ โคมควัน หรือวัตถุอื่นใดที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งกำหนดความผิดกรณีจุดหรือปล่อยบั้งไฟ พลุ ตะไล โคมลอย โคมไฟ โคมควัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการเขตหรือนายอำเภอ

คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 30/2559 เรื่อง มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทะเลาะวิวาทของนักเรียนและนักศึกษา กำหนดความผิดสำหรับผู้กระทำการยุยง ส่งเสริม ช่วยเหลือ สนับสนุน ให้นักเรียนหรือนักศึกษาฝ่าฝืนมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546

แม้โดยเนื้อหาแล้วคำสั่งเหล่านี้อาจมีความจำเป็นเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม แต่ตามหลักการประชาธิปไตยแล้ว บรรดากฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชน จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็ควรจะออกโดยผู้แทนของประชาชน ดังนั้น การทบทวนประกาศ-คำสั่ง คสช. เพื่อยกเลิกประกาศ-คำสั่งที่ไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป หรือทบทวนนำเนื้อหาเสนอเป็นกฎหมายต่อสภาแล้วยกเลิกประกาศ-คำสั่ง คสช. ที่ออกโดยในสถานะ “ไม่ปกติ” ก็เป็นอีกหนึ่งโจทย์สำคัญที่ผู้มีอำนาจต้องทบทวนและผลักดันต่อไป

ประชาชนเคยเสนอยกเลิกประกาศ-คำสั่ง คสช. แล้ว แต่สภาว่าตั้งแต่วาระแรก

ประกาศ คำสั่ง คสช. บางส่วน ก็ถูกยกเลิกไปแล้วบ้าง ในสองลักษณะ

**หนึ่ง** คสช. ยกเลิกเอง ผ่านการออกประกาศ-คำสั่งอื่น ๆ ลำดับถัดมาจากประกาศ-คำสั่งฉบับก่อน หรือออกคำสั่งหนึ่งฉบับ แล้วยกเลิกประกาศ-คำสั่งหลายฉบับ ได้แก่ คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 22/2561 เรื่อง การให้ประชาชนและพรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมือง คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 9/2562 เรื่อง การยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติบางฉบับที่หมดความจำเป็น

ทั้งนี้ ประกาศ-คำสั่งบางฉบับ ก็ไม่ได้ถูกยกเลิกไปหมดทั้งฉบับ แต่ถูกยกเลิกไปเพียง “บางส่วน” เท่านั้น เช่น ในคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 22/2561 ยกเลิกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ เฉพาะในข้อ 12 เท่านั้น ซึ่งคำสั่งดังกล่าว ยังมีส่วนที่กำหนดความผิดอาญาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อย เมื่อคำสั่งดังกล่าวไม่ได้ถูกยกเลิกทั้งฉบับ ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยและถูกดำเนินคดีแล้ว ก็จะถูกดำเนินคดีต่อไปเพราะคำสั่งส่วนนั้นยังใช้บังคับอยู่

**สอง** ยกเลิกประกาศ คำสั่ง คสช. โดยกฎหมายเฉพาะเรื่องทีออกมามีภายหลัง

ประกาศ คำสั่ง คสช. หลายฉบับ ที่มีสถานะเป็นกฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ต่อมามีการออกกฎหมายฉบับใหม่ ในกฎหมายใหม่ก็จะกำหนดยกเลิกกฎหมายเก่ารวมถึงประกาศ คำสั่ง คสช. ที่เป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมด้วย ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 กำหนดยกเลิก ประกาศ คำสั่ง คสช. ที่เกี่ยวข้องกฎหมายตำรวจแห่งชาติหลายฉบับ เช่น ประกาศ คสช. ฉบับที่ 88/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ดังนั้น ประกาศ-คำสั่ง คสช. หลายฉบับ ก็ถูกยกเลิกไปแล้วด้วยวิธีนี้

นอกจากการยกเลิกโดย คสช. เอง หรือยกเลิกผ่านกฎหมายที่ออกมาใหม่ ภาคประชาชนเคยร่วมกันเข้าชื่อเกินหนึ่งหมื่นชื่อ เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศ-คำสั่ง คสช. ที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตย

ต่อสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ดี เสียงข้างมากของสภาถือว่าร่างกฎหมายดังกล่าวตั้งแต่ในวาระแรก ประกาศ คำสั่ง คสช. หลายฉบับที่ไม่เคยถูกยกเลิกด้วยคำสั่งหัวหน้า คสช. หรือโดยกฎหมายอื่น ๆ ก็ยังคงมีผลต่อไป

**3.2 “รื้อมรดก คสช.” ยกเลิกประกาศ/คำสั่ง ตกยุคที่ละเมิดสิทธิ ข้อเสนอประชาชนเข้าสภา 1 ธ.ค. 64<sup>2</sup>**  
วันที่ 25 พฤศจิกายน 2564 ไอลอว์ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรว่า ร่าง พ.ร.บ.ที่เคยเข้าชื่อเสนอโดยประชาชน 13,409 คน เพื่อเสนอให้ยกเลิกประกาศและคำสั่งของ คสช. รวม 35 ฉบับ ที่ขัดต่อสิทธิเสรีภาพและประชาธิปไตย ถึงวาระการพิจารณาและจะได้รับการบรรจุในวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 ธันวาคม 2564 จึงขอให้ผู้เสนอกฎหมายเตรียมตัวเพื่อไปนำเสนอในวันดังกล่าวด้วย

ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ มีชื่อเต็มว่า ร่าง พ.ร.บ. ยกเลิกประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย พ.ศ. .... หรือเรียกเป็นชื่อเล่นว่า ร่างปลดอาวุธ คสช. ที่เสนอให้ยกเลิกประกาศและคำสั่ง ซึ่งออกมาโดยการอ้างอำนาจการเป็น รัฐอธิปไตยเมื่อเข้าทำรัฐประหาร และอำนาจพิเศษจาก “มาตรา 44” ซึ่งต่อมาแม้ คสช. จะหมดสถานะไปแล้วแต่ประกาศคำสั่งทั้งหลายยังได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 279 ให้มีผลบังคับใช้ตลอดไปจนกว่าจะถูกยกเลิก และช่องทางการยกเลิกในระบบประชาธิปไตยก็คือ การเสนอให้รัฐสภาออกพระราชบัญญัติมายกเลิก

ตัวอย่างของประกาศและคำสั่งที่เสนอให้ยกเลิก เช่น คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 3/2558, 5/2558 และ 13/2559 ที่ให้อำนาจทหารเอาคนไปกักขังเป็นเวลาเจ็ดวัน, ประกาศ คสช. ฉบับที่ 26/2557 ให้ตั้งคณะกรรมการชุดพิเศษเพื่อสั่งปิดกันเว็บไซด์ได้โดยไม่ต้องขออนุญาต, คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 47/2560 ที่ให้ยกเว้นการใช้ผังเมืองในโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (อีอีซี), ประกาศ คสช. ฉบับที่ 97/2557 ที่ให้ควบคุมเนื้อหาในสื่อมวลชน ประกาศ คสช. ฉบับที่ 37/2557 ที่ให้อาพลเรือนขึ้นศาลทหาร ประกาศ คสช. ฉบับที่ 40/2557 ที่ให้การไม่มารายงานตัวกับ คสช. เป็นความผิด ฯลฯ

ร่างปลดอาวุธ คสช. เริ่มต้นรวบรวมรายชื่อประชาชนที่เห็นด้วยตั้งแต่เดือนมกราคม 2561 และสามารถรวบรวมรายชื่อประชาชนได้ 13,409 รายชื่อ จึงใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญนำรายชื่อทั้งหมดและร่างฉบับนี้เสนอต่อสภา เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562 เป็นร่าง พ.ร.บ. ฉบับแรกที่เข้าชื่อเสนอโดยประชาชนที่ได้เสนอต่อรัฐสภา ชุดใหม่หลังการเลือกตั้ง แต่ระหว่างระยะเวลากว่า 2 ปี 5 เดือนที่ร่างฉบับนี้รอคิวการพิจารณา ประกาศและคำสั่งของ คสช. บางฉบับก็ถูกยกเลิกไปก่อน ทั้งการยกเลิกโดย คสช. เอง และศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้ยกเลิก ยังเหลืออีก 17 ฉบับที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่เรื่อยมา

ในวันที่ 1 ธันวาคม 2564 สภาผู้แทนราษฎรจะนำร่างปลดอาวุธ คสช. เข้าพิจารณาในวาระแรก โดยตัวแทนของประชาชนที่เสนอกฎหมายจะได้โอกาสนำเสนอร่างในการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะประกอบด้วยตัวแทนจากไอลอร์และองค์กรภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากประกาศและคำสั่งในแต่ละประเด็น จากนั้น ส.ส. ที่เข้าร่วมการประชุมก็จะร่วมกันอภิปราย แสดงความคิดเห็น และซักถาม ผู้นำเสนอก็จะมีโอกาสได้ชี้แจงอธิบายเหตุผลว่า หากยังให้ประกาศและคำสั่งเหล่านี้คงอยู่ต่อไปจะส่งผลเสียต่อสังคมและสิทธิมนุษยชนอย่างไร หลังการอภิปรายก็จะเป็นการลงมติว่าสภาผู้แทนราษฎร จะรับหลักการร่างฉบับนี้ไว้

<sup>2</sup> ILAW. (27 พฤศจิกายน 2564). “รื้อมรดก คสช.” ยกเลิกประกาศ/คำสั่ง ตกยุคที่ละเมิดสิทธิ ข้อเสนอประชาชนเข้าสภา. สืบค้น 9 สิงหาคม 2567 จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/4984>

พิจารณาหรือไม่ ต้องอาศัยเสียงครึ่งหนึ่ง ของ ส.ส. คือ 362 จาก 723 คน ร่างก็จะได้เข้าสู่วาระสองเพื่อตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาในรายละเอียด โดย ส.ว. ยังไม่ได้ร่วมลงมติในขั้นนี้ด้วย

ร่างฉบับนี้ เป็นความพยายามครั้งแรกที่จะ “รื้อมรดก คสช.” อย่างเป็นทางการ หรือการลบล้างผลพวงที่คณะรัฐประหารทิ้งเอาไว้ในระบบกฎหมาย จากที่ในยุครัฐบาลทหาร คสช. ออกกฎหมายในรูปแบบประกาศและคำสั่งต่าง ๆ ได้ตามใจรวมถึง 556 ฉบับ ครอบคลุมสารพัดเรื่องโดยขาดการมีส่วนร่วมและไร้การตรวจสอบถ่วงดุล เช่น เรื่องการทำประมง เรื่องปฏิรูปการศึกษา เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเรื่องความขัดแย้งทางการเมือง ฯลฯ แม้บางฉบับจะถูกยกเลิกเพราะ คสช. เปลี่ยนใจจึงยกเลิกเองและใช้ฉบับใหม่แทน หรือการยกเลิกโดยปริยายเพราะหมดเวลาการใช้งาน หรือที่ คสช. ให้ยกเลิกไปก่อนหมดอำนาจ 78 ฉบับ แต่ก็ยังมีอีกหลายร้อยฉบับที่ยังไม่ถูกยกเลิกไป และยังไม่เคยถูกสะสางว่า เมื่อบังคับใช้แล้วมีผลดีผลเสีย หรือกระทบต่อประชาชนอย่างไรบ้าง

### 3.3 แก้อรรถมนุญ: ยกเลิก “มาตรา 279” ลบล้างผลพวงรัฐประหาร<sup>3</sup>

หลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในฐานะผู้ก่อการรัฐประหารได้ตั้งตนเป็นรัฐอธิปัตย์ หรือผู้มีอำนาจสูงสุดของรัฐ และใช้อำนาจพิเศษผ่านการออกประกาศและคำสั่งต่าง ๆ แบ่งเป็นประกาศ คสช. 132 ฉบับ และคำสั่ง คสช. อีก 213 ฉบับ โดยอ้างเหตุเรื่องความมั่นคงในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างเช่น เสรีภาพในการพูดหรือแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุม และเสรีภาพสื่อ

นอกจากนี้ หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวฯ ปี พ.ศ. 2557 หัวหน้า คสช. ยังมีอำนาจพิเศษตาม “มาตรา 44” ของรัฐธรรมนูญ ที่สามารถออกคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างอิสระไม่ว่าจะเป็นอำนาจการบริหาร ตุลาการ หรือนิติบัญญัติ ซึ่งตลอด 5 ปี ในยุค คสช. มีการออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ทั้งสิ้น 211 ฉบับ ทั้งนี้ใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวของ คสช. นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง รวมถึงสร้างผลกระทบทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

แม้ว่า ในปัจจุบันสถานะของ คสช. จะสิ้นสุดลงไปแล้วหลังมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่ แต่รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560 ยังให้การรับรองการใช้อำนาจของ คสช. ที่ผ่านมามีอยู่ ทำให้การตรวจสอบอำนาจหรือลบล้างผลพวงจากการใช้อำนาจดังกล่าว หรือการเอาผิดการใช้อำนาจโดยมิชอบไม่สามารถกระทำได้ และอาจนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรม “ลอยนวลพ้นผิด” ที่ไม่มีใครต้องรับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของข้อเสนอทั้งจากพรรคการเมืองและภาคประชาชนที่เสนอให้ยกเลิกมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญเพื่อลบล้างผลพวงการรัฐประหารหรือบรรดาอำนาจและการกระทำของคณะรัฐประหาร

ห้าปี คสช. ใช้อำนาจพิเศษเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง

ตลอดระยะเวลากว่า 5 ปี ที่คสช. อยู่ในอำนาจมีการใช้อำนาจพิเศษในหลายเรื่อง แต่เรื่องหนึ่งที่เป็นเป้าหมายสำคัญของ คสช. ก็คือ การตอบสนองผลประโยชน์ทางการเมืองของตัวเองผ่านการออกประกาศคำสั่งที่จำกัด

<sup>3</sup> ILAW. (27 พฤศจิกายน 2562). แก้อรรถมนุญ: ยกเลิก ‘มาตรา 279’ ลบล้างผลพวงรัฐประหาร. สืบค้น 9 สิงหาคม 2567 จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/3878>

ช่วงแรกหลังการรัฐประหาร คสช. พยายามควบคุมสถานการณ์ทางการเมืองโดยใช้การออกคำสั่ง คสช. ให้บุคคลเข้ารายงานตัวต่อกองทัพหรือเจ้าหน้าที่ทหาร อย่างน้อย 36 ครั้ง และมีคนถูกเรียกไปรายงานตัวโดยไม่ทราบเหตุผลและไม่ทราบสถานที่ควบคุมตัวอย่างน้อย 292 คน แต่จากการตรวจสอบรายชื่อบุคคลที่ถูกเรียกเข้าไปรายงานตัวและถูกควบคุมตัวต่อจากนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มนักการเมือง นักวิชาการ นักกิจกรรมทางการเมือง สื่อมวลชน โดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีแนวโน้มจะเป็นคู่แข่งหรือต่อต้าน คสช.

อีกทั้ง คสช. ยังออกประกาศฉบับที่ 97/2557 และ 103/2557 เพื่อห้ามบุคคลและสื่อทุกประเภทสัมภาษณ์นักวิชาการ อดีตข้าราชการ และองค์กรอิสระ ในลักษณะที่อาจขยายความขัดแย้งหรือนำไปสู่ความรุนแรง และห้ามนำเสนอข้อมูลข่าวสารในลักษณะวิจารณ์การทำงานของ คสช. โดยมีเจตนาไม่สุจริต แต่ในทางปฏิบัติประกาศดังกล่าวถูกนำมาใช้ลงโทษสื่อ อย่างน้อย 59 ครั้ง สำหรับสื่อที่วิพากษ์วิจารณ์ คสช. ไม่ว่าจะเป็นการว่ากล่าวตักเตือน การสั่งให้ปรับปรุงเนื้อหารายการ การระงับการออกอากาศและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ

หรืออย่าง คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 3/2558 ซึ่งยังไม่ได้รับการยกเลิกทั้งหมด และยังคงอำนาจให้ทหารตั้งแต่ยศร้อยตรี เรือตรี และเรืออากาศตรีซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็น “เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อย” ใช้อำนาจต่าง ๆ ในคดีอาญาได้เช่นเดียวกับตำรวจในคดีเกี่ยวกับ “ความมั่นคง” รวมทั้งกระทำการอื่นใดตามที่ คสช. มอบหมาย เช่น การควบคุมตัวหรือค้นบ้านบุคคลโดยไม่ต้องมีหมายศาล และนำตัวไปสอบสวน 7 วัน โดยไม่เปิดเผยสถานที่ ทั้งนี้ การใช้อำนาจดังกล่าวเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรง เช่น การบังคับให้สูญหาย หรือ การซ้อมทรมานผู้ต้องหา

นอกจากนี้ เพื่อการวางรากฐานอำนาจ คสช. ยังใช้อำนาจพิเศษเข้าไปแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการผ่านการออกคำสั่ง คสช. อย่างน้อย 37 ฉบับ แบ่งเป็นคำสั่ง คสช. อย่างน้อย 21 ฉบับ คำสั่งหัวหน้า คสช. อย่างน้อย 16 ฉบับ ซึ่งข้าราชการที่ถูกแต่งตั้งโยกย้ายจะไม่สามารถร้องต่อศาลปกครองได้เหมือนกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการโดยปกติ และเป็นอำนาจโดยอิสระของ คสช. ในการเลือกคนมาทำงาน อีกทั้ง คสช. ยังเข้าไปแทรกแซงการแต่งตั้งองค์กรอิสระด้วยการออกคำสั่งเพื่อต่ออายุให้กับองค์กรอิสระ เช่น เช่น คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 24/2560 ให้งดเว้นการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำสั่งก่อนหน้านี้เอาไว้ก่อนเพื่อรอรัฐธรรมนูญใหม่และกฎหมายลูก และยืดอายุให้ตุลาการจำนวน 5 คน ได้แก่ นุรักษ์ มาประณีต ชัช ชลวร บุญส่ง กุลบุปผา อุดมศักดิ์ นิติมนตรี และ จรรย์ ภัคดีธนากุล ซึ่งจะพ้นจากตำแหน่งหลังอยู่ครบวาระ รวมไปถึงการแต่งตั้งคนในรัฐบาล คสช. เข้าไปเป็นคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระ อย่างเช่น คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 13/2558 กำหนดให้ประธาน สนช. และรองนายกรัฐมนตรี เข้าเป็นกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีคนดังกล่าว คือ วิษณุ เครืองาม

มาตรา 279 คุ้มครองการใช้อำนาจในยุครัฐประหาร

รัฐธรรมนูญ มาตรา 279 บัญญัติว่า “บรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของ คสช. หรือของหัวหน้า คสช. ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปตามมาตรา 265 วรรคสอง ไม่ว่าเป็นประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำที่มีผลใช้บังคับ ในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ ให้ประกาศ คำสั่ง การกระทำตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำนั้น

เป็นประกาศ คำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติที่ขัดด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ความสะดวกง่าย ๆ ว่าจะให้บรรดาการใช้อำนาจพิเศษในยุค คสช. รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจพิเศษที่ คสช. ประกาศใช้ ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัญหาที่ตามคือ ทำให้การอาศัยอำนาจดังกล่าวหรือการกระทำตามอำนาจดังกล่าวไม่อาจถูกตรวจสอบได้ ตัวอย่างเช่น กรณีภาคประชาชนในนามเครือข่าย We Walk ร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 ข้อ 12 ที่กำหนดว่า ผู้ใดมีวสุม หรือชุมนุมทางการเมือง ณ ที่ใด ๆ ที่มีจำนวนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถือเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. 2560 หรือไม่ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินกลับมีคำวินิจฉัยว่า “คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2558” ข้อ 12 เป็นคำสั่งที่มีผลบังคับใช้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. 2560 และคำสั่งนี้ไม่ได้เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนจนเกินสมควร จึงไม่ดำเนินการยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

อีกทั้ง ก่อนหน้าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช พ.ศ. 2560 รัฐธรรมนูญชั่วคราว พุทธศักราช พ.ศ. 2560 ก็เคยให้รับรองอำนาจของ คสช. ไว้ทำให้การตรวจสอบการไม่สามารถกระทำได้ เหมือนในกรณีศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของภาคประชาชนที่ต้องการเพิกถอนคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 ที่ยกเว้นการบังคับใช้ผังเมืองสำหรับกิจการพลังงานและการจัดการขยะ ซึ่งสร้างภาระให้กับชุมชนและสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองเห็นว่า คำสั่งหัวหน้า คสช. ดังกล่าว ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 44 มิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ประกอบกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 44 บัญญัติให้คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ออกมามีชื่อว่า ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้

ยกเลิก “มาตรา 279” เพื่อให้อำนาจพิเศษถูกตรวจสอบ

ด้วยปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่รับรองให้อำนาจพิเศษและการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจพิเศษของ คสช. ยังชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ จึงมีข้อเสนอจากทั้งภาคการเมืองและภาคประชาชน ในการยกเลิกมาตรา 279 เพื่อเปิดทางให้มีการทบทวนตรวจสอบอำนาจพิเศษที่เข้าข่ายเป็นการละเมิดหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ภาคประชาชน นำโดย ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน ที่เสนอให้ยกเลิกมาตรา 279 อันเปรียบเสมือนเกราะคุ้มภัยของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่แม้จะสิ้นสุดบทบาทในฐานะองค์กรลงไป แต่ผลพวงการรัฐประหารจะยังคงอยู่ต่อไปหากไม่มีการยกเลิกหรือจัดการตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้บรรดาอำนาจพิเศษถูกตรวจสอบและผู้ที่ถูกละเมิดได้รับการชดเชยเยียวยา

ภาคการเมือง นำโดย พรรคอนาคตใหม่พยายามผลักดันร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการยกเลิกมาตรา 279 เรื่องการรับรองให้บรรดาประกาศ คำสั่ง คสช. และคำสั่งของหัวหน้า คสช. ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายซึ่งทำให้การใช้อำนาจของ คสช. อยู่เหนือรัฐธรรมนูญ



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

Tel. 0 2242 5900 ext. 5730, 5740, 5750

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร