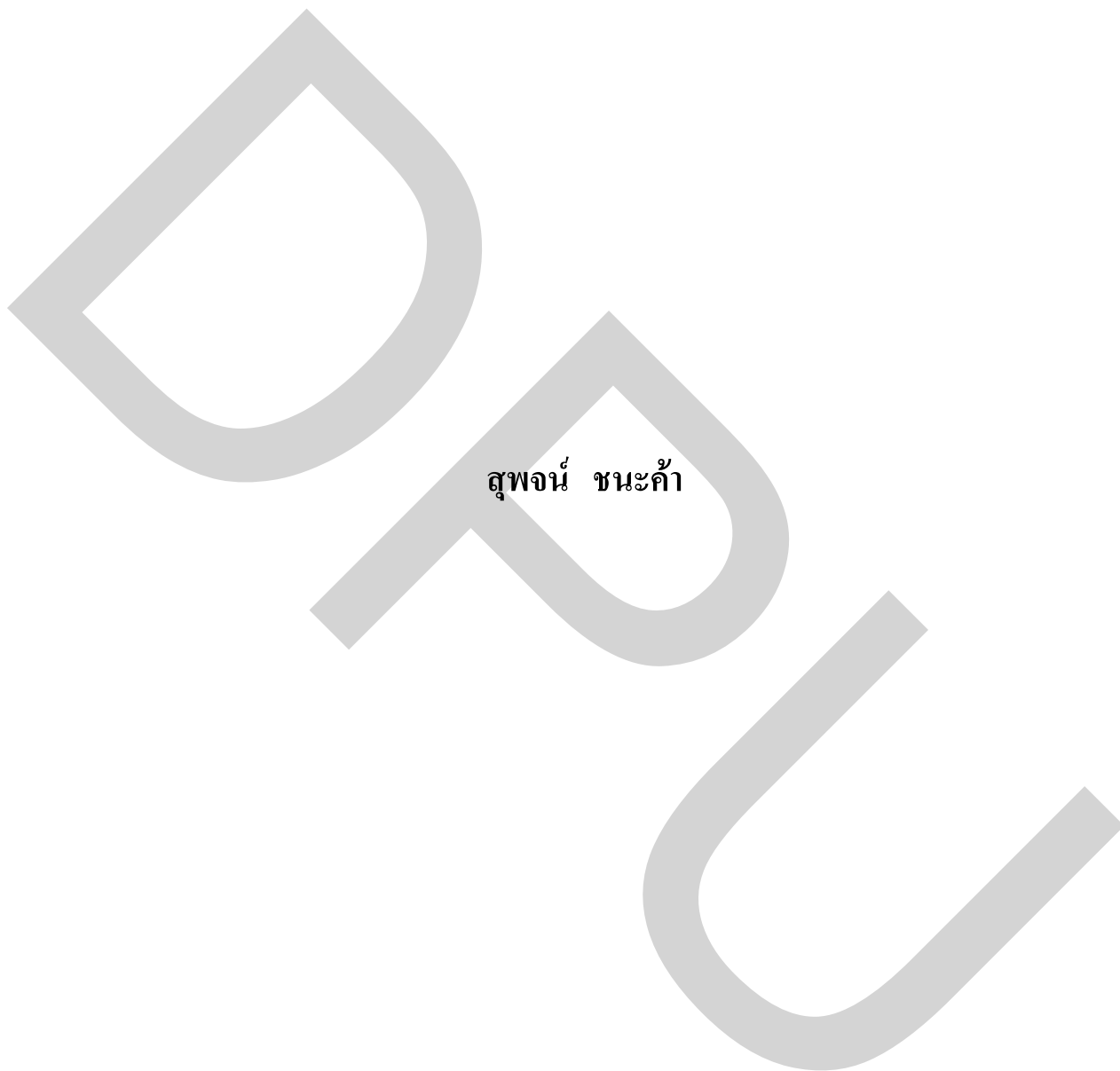


การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ของพนักงาน  
ในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ



สุพจน์ ชนะคำ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2556

**The Disciplinary Procedure and the Complaint Against the staff of  
the university and institute**



**SUPOTN CHANAKA**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2013**

### กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ก็ได้รับความกรุณาและความอนุเคราะห์จากบุคคลหลายท่าน ผู้เขียนขอโน้มระลึกถึงความกรุณาและความอนุเคราะห์ของท่านเหล่านี้ไว้ตลอดไป และขออุทิศให้แก่คุณพ่อเหลือ ชนะคำ ซึ่งได้ถึงแก่กรรมไปแล้ว

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยได้ให้คำแนะนำและตรวจสอบวิทยานิพนธ์ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง และขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์สกุล รองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ และอาจารย์ ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ อธิบดีศาลปกครองขอนแก่น ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยได้ให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์เป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ผู้เขียนยังขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ เจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ที่ได้ให้ความรู้ คำแนะนำ และอำนวยความสะดวก พร้อมทั้งจัดหาเอกสารที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ท้ายที่สุดนี้ขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อเหลือ คุณแม่แวน ชนะคำ ที่ได้ให้ความรักและกำลังใจแก่ผู้เขียนในการศึกษาตลอดมาจนประสบความสำเร็จ และขอขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับคุณเพื่อนๆ นักศึกษาปริญญาโทหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน รุ่นปี 2549 และประธานรุ่นปี 2551 ซึ่งได้จุดประกายในการศึกษา และช่วยเหลือในทุกสิ่งและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดการศึกษา รวมทั้งขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่โครงการศึกษาปริญญาโทที่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่นักศึกษาปริญญาโททุกคนเป็นอย่างดีไว้ ณ ที่นี้ด้วย

สุพจน์ ชนะคำ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. วิชาการและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	8
2.1 วิชาการ การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	8
2.2 หลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัย.....	32
2.3 หลักการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	41
2.4 หลักการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	46
2.5 หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม.....	51
3. การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ที่เป็นส่วนราชการ.....	54
3.1 วินัยและการรักษาวินัย.....	54
3.2 การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ.....	58
3.3 การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน.....	68
3.4 การพิจารณาความผิดและการลงโทษทางวินัย.....	70
3.5 การรายงานผลการดำเนินการทางวินัย.....	73
3.6 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	73
3.7 การฟ้องคดีต่อศาล.....	83

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ของพนักงานใน สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการและแนวทางในการแก้ไขปัญหา.....	85
4.1 ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงาน ในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ.....	86
4.1.1 ปัญหาบทบัญญัติการดำเนินการทางวินัยมีความไม่ชัดเจนแน่นอน ซ้ำซ้อน และไม่มีผลในทางปฏิบัติ.....	86
4.1.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหา.....	96
4.2 ปัญหาการอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ.....	107
4.2.1 ปัญหากระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง.....	108
4.2.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหา.....	113
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	116
5.1 บทสรุป.....	116
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	119
บรรณานุกรม.....	122
ภาคผนวก.....	127
ประวัติผู้เขียน.....	139

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ที่เป็นส่วนราชการ
ชื่อผู้เขียน	สุพจน์ ชนะคำ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์.ดร.พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา การนำบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัยมาบังคับใช้กับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ก็เพื่อให้สามารถบังคับบัญชาพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยวินัยของบุคคลถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญเป็นอันมากต่อรัฐบาลในการบริหารงานประเทศ และเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างความสำเร็จให้แก่บุคคล สังคม และประเทศชาติ ทำให้ประเทศชาติเกิดความสงบสุข เรียบร้อยและเจริญก้าวหน้า ตามมาตรา 65/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 บัญญัติไว้ว่าวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาได้ออกข้อบังคับให้นำเรื่องวินัยและอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาใช้บังคับกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการด้วยโดยอนุโลม

จากการศึกษาบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัยพบว่ามีปัญหาหลายประการคือ ปัญหาบทบัญญัติวินัยมีความไม่ชัดเจนแน่นอน ซ้ำซ้อนและไม่มีผลในทางปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหาต่อผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวน ในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ที่ถูกลงโทษทางวินัย เพราะการกระทำผิดวินัยบางครั้งควรเป็นความผิดในเรื่องเดียว ฐานความผิดเดียว แต่เนื่องจากความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติวินัย จึงมีการปรับฐานความผิดว่าเป็นความผิดหลายมาตรา ซึ่งจะทำให้ดุลพินิจในการพิจารณาระดับโทษสูงกว่าที่ควรจะได้รับ นอกจากนี้ หลักประกันความเป็นธรรมของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือการอุทธรณ์คำสั่ง

ลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เมื่อเปรียบเทียบกับหลักประกันความเป็นธรรมของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง พบว่ามีหลักประกันความเป็นธรรมน้อยกว่าในเรื่องสิทธิของผู้อุทธรณ์ กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่ครอบคลุม และองค์รวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่เป็นกลาง จึงต้องมีการศึกษาถึงปัญหาเหล่านี้เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

การทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร ในแง่การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายโดยทำการศึกษาวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งจากการวิจัยเห็นว่าโดยที่สถานภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ มีที่มาจากสัญญาจ้างมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงควรมีการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยเรื่องวินัยและอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการขึ้นเอง ตามอำนาจในมาตรา 62/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ โดยพิจารณาเทียบเคียงกับบทบัญญัติในเรื่องวินัยและอุทธรณ์ของกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แต่ให้กำหนดข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติ ข้อห้าม และลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้เป็นกลุ่มหมวดหมู่ที่ชัดเจน ให้อยู่รวมบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมายซ้ำซ้อนเป็นมาตราเดียวกัน บทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจนก็แก้ไขให้มีความชัดเจนแน่นอน และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติให้สามารถปฏิบัติได้ สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้กำหนดสิทธิของผู้อุทธรณ์ กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ให้ครอบคลุมชัดเจน และองค์รวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องเป็นผู้มีความเป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียในรูปคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ เป็นไปตามหลักความยุติธรรม คือความถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย ความถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง ความเท่าเทียมกันไม่มีอภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษแก่บุคคลใด และความรวดเร็วในการทำให้เกิดความถูกต้องมากที่สุด

Thesis title	The Disciplinary Procedure and the Complaint Against the staff of the university and institute
Author	Supotn Chanaka
Thesis Advisor	Assist. Prof. Dr. Pornchai Luernshavee
Department	Law
Academic Year	2012

### ABSTRACT

This research has an aim to analyse any problems concerning with disciplinary and complaining action by the staff of the university and institute who are considered as a government officer but not a civil servant. To potentially command the staff of the university and institute, it is essential to apply the provision relating to the disciplinary procedure to them. The discipline of person is important to the state administration and a key factor in making a success to people, society and nation. This leads the nation to be peaceful, well – mannered and prosperous. According to article 65/1 of the Civil Service Act B.E. 2547 and the Civil Service Amendment Act (No. 2) B.E. 2551, it stipulates that the discipline and disciplinary punishment of the staff in the university shall be subject to the Civil Service Act B.E. 2547 and the Civil Service Amendment Act (No. 2) B.E. 2551 mutatis mutandis.

According to the thesis, the provision relating to the discipline has many problems: - the overlap of provision, the indistinctive provision and ineffective application of provision which the commanders or investigating committee face with problems in applying facts to provision and which it causes unfairness to the staff of the university and institute who are taken in disciplinary action. As overlapping of disciplinary provision, when they commit only one offence, such offence shall be applied to many articles. The discretion in taking disciplinary penalty is higher than it should be. Moreover, the surety of fairness for the staff of the university and institute taken disciplinary action is to complain, while the surety for civil servant taken disciplinary action is to appeal. It is found that the surety of fairness is less in term of a right of complaining and complainant, duration of complaint filing and complaining proceedings. Therefore, it is necessary to study these problems in order to find solutions for them.



This research is a documentary study in term of analysing the legal problems by studying laws, rules, regulations and commanding letters relating to the disciplinary action and complaint of the staff of the university and institute. From this research, the status of staff in the university and institute who derives from the hire contract is not a civil servant. Therefore, it should impose one provision concerning with the discipline of the Civil Service Act B.E. 2547 and the Civil Service Amendment Act (No. 2) B.E. 2551. Comparing the provision of discipline relating to the disciplinary keeping and disciplinary proceedings on the Civil Service Act, it should merge all provisions which have same proposal and aim together. It should amend any provisions to be distinct and cancel any ineffectively practiced provisions. To ask for fairness by the staff of the university and institute, who are punished in discipline, the committee should be set up for taking disciplinary action of the staff of the university and institute in accordance with the surety of fairness that is a righteousness of legislation, a de facto righteousness, equality without privilege and fastness with the most righteousness.

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพสังคมไทยปัจจุบันกำลังพัฒนาตามกระแสสังคมโลกที่เป็นยุคเทคโนโลยีและข้อมูลข่าวสาร สภาวะแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองจึงมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เป็นผลให้ทิศทางทางสังคม คือกฎหมายต้องมีการพัฒนาหรือปรับปรุงให้มีความทันสมัยและสอดคล้องต่อวิถีแห่งความเปลี่ยนแปลง รัฐสภาจึงจำต้องตรากฎหมายใหม่และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเก่าขึ้นใช้บังคับเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์อยู่เสมอ<sup>1</sup>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ที่จัดการศึกษาระดับปริญญาจะต้องมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษากระทรวงศึกษาธิการ และได้รวมข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกันได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสามัญ (ก.พ.) มารวมอยู่ที่เดียวกัน เพื่อให้งานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเสมอภาค เป็นเอกเทศ และสอดคล้องกับภารกิจ โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการและวิชาชีพ จึงกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยให้คณาจารย์และบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มาสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นวันที่มีผลใช้บังคับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

เมื่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการต่างๆ มีภารกิจมากขึ้น ทำให้บุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติตามภารกิจ ไม่ว่าจะเป็นคณาจารย์และบุคลากรสายอาชีพ สถาบันอุดมศึกษาจึงจำเป็นต้องว่าจ้างบุคคลมาช่วยปฏิบัติการกิจ

<sup>1</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 -2551.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, 2547, 12 พฤศจิกายน: 55

จึงได้มีการว่าจ้างอาจารย์อัตราจ้าง บุคลากรตามสัญญาจ้าง และพนักงานมหาวิทยาลัยเข้ามาสู่ระบบของสถาบันอุดมศึกษามากขึ้น ซึ่งบุคคลที่ถูกจ้างมิได้ถูกบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและยังไม่มีระบบการบริหารงานบุคคลที่ชัดเจน

ต่อมารัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายหนึ่งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงรองรับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นวันที่มีผลใช้บังคับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้เพิ่มบทนิยามศัพท์ คำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” มีความหมายว่า “บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา”<sup>3</sup> ดังนั้น พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ จึงไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แต่เป็นประเภทที่สถาบันอุดมศึกษาว่าจ้างตามสัญญาจ้างทั่วไป ไม่ว่าจะเรียกว่า พนักงานมหาวิทยาลัย บุคลากรตามสัญญาจ้าง และลูกจ้างชั่วคราว แล้วแต่จะเรียกตามที่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งกำหนด ซึ่งปัจจุบันประเภทพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และมีจำนวนมากกว่า ประเภทข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีแนวโน้มเกษียณอายุราชการออกไปเรื่อยๆ และรัฐบาลก็มีนโยบายไม่ให้มีการรับบรรจุเพิ่ม แต่ให้งบประมาณมาจ้างเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ แทนตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เกษียณอายุราชการออกไป

เมื่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการแต่ละแห่งมีบุคลากร 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล จึงต้องมี 2 ระบบ และวินัย ซึ่งเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งของการบริหารงานบุคคล ในการควบคุมความประพฤติของบุคคลในสังกัดย่อมต้องมี 2 ระบบ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความสับสน และความไม่เท่าเทียมกันในระบบ เนื่องจากบุคลากรส่วนหนึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องใช้กฎหมายว่าด้วยวินัยตามระเบียบของทางราชการ แต่บุคลากรอีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องใช้กฎหมายว่าด้วยวินัยตามระเบียบ หลักเกณฑ์ซึ่งสภาสถาบัน

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, มาตรา 3.

อุดมศึกษากำหนด สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งอาจกำหนดข้อวินัยไม่เหมือนกันได้ตามบริบทของแต่ละแห่ง

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นบุคลากรภาครัฐอีกประเภทหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และมีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ได้แก่ อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ หรือศาสตราจารย์ ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี และตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะได้ตามมาตรา 65/2 ประกอบกับมาตรา 18<sup>4</sup> กล่าวคือข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดำรงตำแหน่งใดได้ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ก็ดำรงตำแหน่งนั้นได้เช่นกัน ดังนั้นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ จึงเป็นบุคลากรที่มีความสำคัญในการเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ในการบริการสาธารณะด้านการศึกษาของชาติ จึงควรได้รับการรับรองคุ้มครองในระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นธรรมตามหลักความยุติธรรมไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้าราชการด้วยเช่นกัน

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ส่วนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ไม่ได้กำหนดไว้ แต่ให้เป็นอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดขึ้นมาเองโดยทำเป็นข้อบังคับตามมาตรา 65/1<sup>5</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 อีกทั้งยังไม่มีมาตรฐานกลางในการกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการออกข้อบังคับในเรื่องวินัยและอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการต่างๆ ก็ได้ออกข้อบังคับสภาสถาบันอุดมศึกษาให้นำกฎหมายว่าด้วยวินัยและอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาใช้กับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, มาตรา 18. มาตรา 65/2.

<sup>5</sup> มาตรา 65/1 การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนเงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลาจรรยาบรรณ วินัยและการรักษา วินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหาร งานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา.

ที่เป็นส่วนราชการ โดยอนุโลม เช่น ข้อบังคับของกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยราชวมงคล เป็นต้น

เมื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 พบว่ายังมีปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขหลายประการ กล่าวคือ ปัญหาบทบัญญัติการดำเนินการทางวินัยมีความไม่ชัดเจนแน่นอน ช้ำซ้อนและไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะมีการบัญญัติข้อวินัยกระจายไม่เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจน มีความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมาย มีความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมาย และมีบทบัญญัติที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ยังพบปัญหากระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ที่กำหนดการพิจารณาอุทธรณ์และองค์กรณีวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงมีมาตรฐานต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและขัดกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ซึ่งเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติกำหนดไว้อย่างแจ้งชัดว่าให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใด กระทำอะไรหรือห้ามมิให้กระทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร และกฎหมายต้องมีลักษณะแน่นอนชัดเจน และไม่เกินไปตามแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ ตามหลักเอกภาพ หลักโปร่งใส หลักประสิทธิภาพ และหลักยุติธรรม ที่มีหลักว่าระบบวินัยและอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ กฎหมายจะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ และเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิอันพึงมีในการดำเนินการทางวินัย เมื่อนำมาอนุโลมใช้กับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการด้วย การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการก็มีปัญหาเหมือนกัน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาวิเคราะห์ถึงวิวัฒนาการ แนวคิดและจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ

2. ศึกษาถึงปัญหาของการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการว่ามีปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องอย่างไร สามารถให้หลักประกันความมั่นคงและเป็นธรรมแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

3. ศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา อุปสรรค ตลอดจนข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และรูปแบบที่เหมาะสมและควรจะเป็นของการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ

4. เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา และหลักการที่ควรจะเป็นของการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และเป็นแนวทางสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการต่างๆ นำไปกำหนดข้อบังคับเรื่องวินัยและอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่มิใช่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา การประพฤติกติและปฏิบัติตนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ถูกควบคุมจำกัดสิทธิให้ถือปฏิบัติหรือห้ามปฏิบัติโดยบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัย ที่นำเรื่องวินัยและอุทธรณ์ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่บทบัญญัติเรื่องวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 นั้นมีปัญหาอยู่หลายประการ ได้แก่ ปัญหาบทบัญญัติการดำเนินการทางวินัยมีความไม่ชัดเจนแน่นอน ชำช้อนและไม่มีผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงหลักประกันความเป็นธรรมของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จะพบว่าไม่มีหลักเกณฑ์ให้ความเป็นธรรมน้อยกว่าหลักประกันความเป็นธรรมของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง กล่าวคือในเรื่องสิทธิของผู้อุทธรณ์ กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ และองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง จึงต้องมีการศึกษา วิจัยถึงปัญหาเหล่านี้เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และโดยที่สถานภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ที่มาจากสัญญาจ้างและมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงควรมีการกำหนดข้อวินัยและอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ขึ้นเอง เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการเป็นไปตามหลักความยุติธรรมมากที่สุด โดยการเสนอหลักการที่ควรจะเป็นของการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ เพื่อเป็นแนวทางให้สถาบันอุดมศึกษานำไปพิจารณาออกข้อบังคับต่อไป

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์ถึงวิวัฒนาการ แนวคิดและจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ทั้งนี้จะศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ถึง พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตลอดจน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำวินิจฉัยของศาล หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง โดยจะศึกษาว่าบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ มีปัญหาอย่างไร สอดคล้องกับสภาพการณ์และสถานภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร เพื่อพิจารณาหาแนวทางเสนอแนะหลักการที่ควรจะเป็นของการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ

#### 1.5 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร ในแง่การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย โดยจะทำการศึกษาวิจัยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำวินิจฉัยของศาล และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หนังสือ คำราช บทความ รายงาน คั่นคว่ำวิจัย วิทยานิพนธ์ ตลอดจนแนวความคิดการเสนอแนะของนักวิชาการและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและเชื่อถือได้

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการ แนวคิดและจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาของการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ว่ามีปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องอย่างไร สามารถให้หลักประกันความมั่นคงและเป็นธรรมแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

3. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา อุปสรรค ตลอดจนข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และรูปแบบที่เหมาะสมและควรจะเป็นของการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ เพื่อให้เกิดความถูกต้องตามหลักความยุติธรรม

4. ทำให้สามารถเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา และหลักการที่ควรจะเป็นของการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และเป็นแนวทางสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการต่างๆ นำไปกำหนดข้อบังคับเรื่องวินัยและอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการต่อไปด้วย



## บทที่ 2

### วิวัฒนาการและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยและ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการและประวัติความเป็นมาและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการในอดีต ตั้งแต่เริ่มใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2471 จนถึงปัจจุบัน ว่ามีความเป็นมาอย่างไร มีพัฒนาการมาเป็นลำดับที่ทำให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการอย่างไรบ้าง ตลอดจนแนวคิดหลักการและเหตุผลของการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อนำไปสู่การเสนอหลักการที่เหมาะสมและควรจะเป็นของการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### 2.1 วิวัฒนาการการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2471 ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎ ก.พ. ฉบับต่อๆ มา ก็ได้มีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขเรื่องการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นลำดับ ซึ่งวิวัฒนาการดังกล่าวมีดังนี้

1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 เป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 ได้วางหลักการในการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ว่า

“โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการแสวงผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสะดุ้งพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถ และรอบรู้ในวิถีและอุปนิสัยของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล”

จากความในคำปรารภของพระราชบัญญัติดังกล่าว แสดงถึงหลักการในการวางระเบียบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ว่า

(1) ให้เลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถ (competence) เข้าราชการตามระบบคุณธรรม (merit system)

(2) ให้การรับราชการเป็นอาชีพ (career service) ไม่กีดกันด้วยการหาผลประโยชน์ในทางอื่น อันเป็นผลให้ข้าราชการได้รับค่าตอบแทนการทำงานเพียงพอแก่การครองชีพ ตั้งหน้าทำราชการ โดยไม่ต้องประกอบอาชีพอื่น อีกทั้งไม่ให้หากินจากตำแหน่งหน้าที่ตามระบบ “กินตำแหน่ง” หรือ “กินเมือง” ตามที่เคยปฏิบัติมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา

(3) ให้ข้าราชการมีวินัย ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(4) ให้ทางราชการได้ประโยชน์ยิ่งขึ้นจากการมีข้าราชการมีความรู้ ความสามารถ และมีวินัย<sup>1</sup>

โดยสรุปก็คือให้ข้าราชการมีคุณภาพ คุณธรรมและคุณภาพชีวิตที่ดีและให้ทางราชการได้ประโยชน์ยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ได้บัญญัติข้อวินัยที่กำหนดให้ข้าราชการต้องถือปฏิบัติไว้ในมาตรา 31 และวินัยที่เป็นข้อห้ามมิให้ข้าราชการปฏิบัติไว้ในมาตรา 32, 33, 34, และมาตรา 35 และได้บัญญัติลักษณะพฤติการณ์ที่ต้องถูกลงโทษไล่ออกไว้ในมาตรา 38 โทษทางวินัยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 36 ตามหมวด 3 ภาค 3 และภาค 4 สำหรับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนยังไม่มีปรากฏตามพระราชบัญญัตินี้<sup>2</sup>

ส่วนการดำเนินการทางวินัยพระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนไว้ เพียงแต่กำหนดไว้ว่าผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยที่มีโทษถึงไล่ออก จะต้องมีการไต่สวนและพิจารณาเสียก่อน<sup>3</sup> และได้มีการกำหนดวิธีการไต่สวนว่าจะต้องมีคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 3 คน จึงจะเป็นคณะกรรมการได้ แต่ถ้าจะตั้งลงโทษลดตำแหน่ง หรือลดขั้น ตัดเงินเดือน หรือดำเนินโทษเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ผู้กระทำผิดวินัย สามารถลงโทษได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการไต่สวนก่อนนอกจากนี้ ยังกำหนดในเรื่องการพักหน้าที่ราชการระหว่างไต่สวนด้วย<sup>4</sup> ต่อมา

<sup>1</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 4.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 25-26.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471, มาตรา 45.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471, มาตรา 44.

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันตามลักษณะ 6 วินัยข้าราชการพลเรือน หมวด 1 ชนิดต่างๆ ของวินัย ตามมาตรา 39 ถึงมาตรา 48 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 5 สถาน ตามมาตรา 49 การพิจารณาลงโทษ ตามมาตรา 50 ถึงมาตรา 52 การรักษาวินัยข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 55 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 56<sup>5</sup>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476 มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 คือ ได้มีการเปลี่ยนโทษ “ลดตำแหน่ง” เป็น “ลดเงินเดือน” และการลงโทษไล่ออกต้องให้ ก.พ. พิจารณาอนุมัติ และได้กำหนดให้มีกระบวนการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยด้วย<sup>6</sup>

ส่วนการดำเนินการทางวินัยมิได้กำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนไว้ เพียงแต่กำหนดไว้ว่าผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยที่มีโทษถึงไล่ออก จะต้องมีการไต่สวนและพิจารณาเสียก่อน และได้มีการกำหนดวิธีการไต่สวนว่าจะต้องมีคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 3 คน จึงจะเป็นคณะกรรมการได้ แต่ถ้าจะสั่งลงโทษลดตำแหน่ง หรือลดเงินเดือน หรือดำเนินโทษเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ผู้กระทำผิดวินัย สามารถลงโทษได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการไต่สวนก่อน นอกจากนี้ ยังกำหนดในเรื่องการพักหน้าที่ราชการระหว่างไต่สวนด้วย<sup>7</sup> ต่อมา

3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2479 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันตามลักษณะ 7 วินัยข้าราชการพลเรือน หมวด 1 ข้อความทั่วไป ตามมาตรา 45 ถึงมาตรา 54 หมวด 2 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 5 สถาน ตามมาตรา 55 การพิจารณาลงโทษตามมาตรา 56 ถึงมาตรา 61 หมวด 3 การรักษาวินัยข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 63 การร้องทุกข์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 64<sup>8</sup>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2479 มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476 คือ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโทษทางวินัยซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476 กำหนดไว้ 5 สถานคือ ไล่ออก ลดเงินเดือน ตัดเงินเดือน และดำเนินโทษ เพิ่มเป็นให้มีโทษปลดออกและโทษ ภาคทัณฑ์เพิ่มขึ้น โดยไม่มีโทษ ลดเงินเดือน และได้แก้ไขการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นการ

<sup>5</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 51-52.

<sup>6</sup> แหล่งเดิม. หน้า 39.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476, มาตรา 53.

<sup>8</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 110-116.

ร้องทุกข์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งก็มีความหมายเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476 นั้นเอง<sup>9</sup>

ส่วนการดำเนินการทางวินัย พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้ ก.พ. เป็นผู้สอบสวนพิจารณาข้าราชการพลเรือนผู้ทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งถึงกับจะต้องถูกไล่ออก หรือปลดออกจากราชการ เมื่อ ก.พ. สอบสวนและพิจารณาเห็นควรไล่ออกจากราชการ ให้แจ้งเจ้ากระทรวงเพื่อสั่งไล่ออก<sup>10</sup> ส่วนวิธีการสอบสวนยังคงปฏิบัติเช่นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อนๆ ต่อมา

4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2482 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันตามลักษณะ 7 วินัยและการรักษาวินัย หมวด 1 ข้อความทั่วไป ตามมาตรา 46 ถึง มาตรา 56 หมวด 2 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 5 สถาน ตามมาตรา 57 กำหนดลักษณะการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ต้องถูกลงโทษไล่ออกไว้ในตามมาตรา 58 (ก) ถึง (ฉ) การพิจารณาลงโทษตามมาตรา 59, 61, 62 และ 63 หมวด 3 การรักษาวินัยตามมาตรา 65 การร้องทุกข์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 66<sup>11</sup>

ส่วนการดำเนินการทางวินัยได้ลดอำนาจของ ก.พ. ที่เดิมให้ ก.พ. สอบสวนและพิจารณากรณีข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงทั้งหมด เปลี่ยนเป็นให้ ก.พ. พิจารณาเฉพาะข้าราชการพลเรือนชั้นเอกและชั้นพิเศษ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาชั้นโทและชั้นตรี อ.ก.พ. กรมพิจารณาชั้นจัตวาในส่วนกลาง และ อ.ก.พ. จังหวัด พิจารณาชั้นจัตวาในส่วนภูมิภาค ถ้าพิจารณาเห็นสมควรไล่ออกจากราชการ ให้แจ้งเจ้ากระทรวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณีเพื่อสั่งไล่ออกต่อไป<sup>12</sup> ส่วนวิธีการสอบสวนยังคงเป็นเช่นเดิม ต่อมา

5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2485 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันตามลักษณะ 6 วินัยข้าราชการพลเรือน หมวด 1 วินัยตามมาตรา 48 ถึง มาตรา 59 หมวด 2 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 5 สถาน ตามมาตรา 60 กำหนดลักษณะการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ต้องถูกลงโทษไล่ออกไว้ในตามมาตรา 61 (ก) ถึง (ฉ) การพิจารณาลงโทษตามมาตรา 62 และมาตรา 65 หมวด 3 การรักษาวินัย ตามมาตรา 67 ถึงมาตรา 70 หมวด 4 การร้องทุกข์และการพิจารณาการร้องทุกข์ตามมาตรา 71 ถึงมาตรา 76<sup>13</sup>

<sup>9</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 125.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2479, มาตรา 56.

<sup>11</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 150-155.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2482, มาตรา 58.

<sup>13</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 207-214.

ส่วนการดำเนินการทางวินัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2485 มาตรา 61 ได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจและหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอย่างน้อย 3 คน ขึ้นทำการสอบสวน ดังนี้

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมาย สำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษและชั้นเอก
- (2) ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากรม หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย สำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นโทและชั้นตรี และข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา ในราชการบริหารส่วนกลาง
- (3) ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายสำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ส่วนอำนาจการพิจารณาเป็นอำนาจของ ก.พ. โดยเมื่อคณะกรรมการทำการสอบสวนและรายงานแล้ว ให้เจ้ากระทรวงทำความเห็นรายงานไปยัง ก.พ. เมื่อ ก.พ. พิจารณาเห็นควรไล่ออกจากราชการ จึงให้เจ้ากระทรวงสั่งไล่ออกต่อไป แต่ถ้าเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ให้เจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจพิจารณาสั่งไล่ออกได้โดยไม่ต้องทำการสอบสวน<sup>14</sup>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2485 ได้เริ่มกำหนดระยะเวลาในการสอบสวน โดยให้สอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่อย่างช้าไม่เกิน 30 วัน และขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้งๆละไม่เกิน 15 วัน หากจะขยายเวลาอีกต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง<sup>15</sup> และได้บัญญัติถึงเรื่องการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนระหว่างสอบสวนหรือต้องหาคดีอาญาไว้ด้วย<sup>16</sup> ต่อมา

6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2495 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันตามลักษณะ 10 ข้าราชการพลเรือน หมวด 1 วินัย ตามมาตรา 68 ถึงมาตรา 80 หมวด 2 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 6 สถานตามมาตรา 81 กำหนดลักษณะการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ต้องถูกลงโทษไล่ออกไว้ในตามมาตรา 82 (ก) ถึง (ฉ) การพิจารณาลงโทษตามมาตรา 84 และมาตรา 87 หมวด 3 การรักษาวินัยตามมาตรา 89 ถึงมาตรา 92 หมวด 4 การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 93 ถึงมาตรา 99<sup>17</sup>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2495 มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2485 คือ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโทษ

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2485, มาตรา 61 วรรคสอง.

<sup>15</sup> แห่งเดิม. มาตรา 61 วรรคสาม.

<sup>16</sup> แห่งเดิม. มาตรา 63.

<sup>17</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 267-275.

ทางวินัย โทษให้ออก อีกสถานหนึ่ง และการลงโทษไล่ออก ปลดออกให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาอนุมัติ ไม่ต้องให้ ก.พ. พิจารณาอนุมัติตั้งแต่ก่อน และได้เปลี่ยนคำว่า “ร้องทุกข์” เป็น “อุทธรณ์” โดยใช้ในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยเช่นเดียวกับที่เคยใช้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476<sup>18</sup>

ส่วนการดำเนินการทางวินัยให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นเอกลงมา ส่วนอำนาจการพิจารณาเป็นอำนาจของ ก.พ. โดยเมื่อคณะกรรมการทำการสอบสวนและรายงานแล้ว ให้เจ้ากระทรวงทำความเห็นรายงานไปยัง ก.พ. เมื่อ ก.พ. พิจารณาเห็นควรไล่ออกจากราชการ จึงให้เจ้ากระทรวงสั่งไล่ออกต่อไป แต่ถ้าเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ให้เจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจพิจารณาสั่งไล่ออกได้โดยไม่ต้องทำการสอบสวน และได้กำหนดเวลาแล้วเสร็จด้วยว่า เมื่อขยายเวลาแล้ว ต้องแล้วเสร็จภายในเวลาไม่เกิน 9 เดือน<sup>19</sup> และได้บัญญัติให้คณะกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญาเป็นครั้งแรก<sup>20</sup> และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ได้เริ่มมีการออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาขึ้น 2 ฉบับ โดยให้หลักประกันแก่ผู้ถูกกล่าวหา เช่น ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำพยานหลักฐานมานำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ ห้ามนำบุคคลอื่นนอกจากผู้กำลังถูกสอบสวนปากคำอยู่เข้าฟังการสอบสวน เป็นต้น<sup>21</sup> และได้มีการออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจพิจารณาสั่งไล่ออกได้โดยไม่ต้องทำการสอบสวนด้วย<sup>22</sup> ต่อมา

7) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันตามลักษณะ 4 วินัยข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 69 ถึงมาตรา 82 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 6 สถานตามมาตรา 83 กำหนดลักษณะการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ต้องถูกลงโทษไล่ออกไว้ในตามมาตรา 84 (ก) ถึง (ข) การพิจารณาลงโทษตามมาตรา 90, 91, 94

<sup>18</sup> แหล่งเดิม. หน้า 249.

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2495, มาตรา 82 วรรคสี่.

<sup>20</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 83.

<sup>21</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 82 (พ.ศ. 2495) และฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2496) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2495 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.

<sup>22</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 42 (พ.ศ. 2495) ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2495 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.

และมาตรา 95 การรักษาวินัยตามมาตรา 93 การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 97 ถึง มาตรา 105<sup>23</sup>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2497 มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2495 คือ การลงโทษไล่ออก ปลดออก และให้ออกให้เสนอ อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.ภาค หรือ อ.ก.พ.จังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณา และให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเพื่อพิจารณาได้ ในกรณีที่ถูกลงไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ถ้าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการภาคให้อุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงและให้ อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณาเป็นยุติ ส่วนกรณีอื่นให้อุทธรณ์ต่อ นายกรัฐมนตรีและให้ ก.พ.พิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรีสั่งการ<sup>24</sup>

การดำเนินการทางวินัยพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีหลักการใหม่ที่ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับข้าราชการในทุกกระทรวง<sup>25</sup> และได้แก้ไขในเรื่องกำหนดเวลาสอบสวนแล้วเสร็จ ซึ่งเดิมกำหนดว่าจะต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในเวลาไม่เกิน 9 เดือน เป็นบัญญัติแต่เพียงว่า แต่ถ้าขยายเวลาแล้วยังสอบสวนไม่แล้วเสร็จ การสอบสวนจะเป็นอันใช้ได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากเจ้ากระทรวง<sup>26</sup> และได้กำหนดอำนาจในการลงโทษของผู้บังคับบัญชาไว้ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ เมื่อมีการลงโทษแล้วต้องรายงานตามลำดับจนถึงเจ้ากระทรวง<sup>27</sup> และให้กระทรวงหรือกรมรายงานไปยัง ก.พ.<sup>28</sup>

กฎ ก.พ.ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 นี้ ได้ให้หลักประกันแก่ผู้ถูกกล่าวหามากขึ้นโดยประธานกรรมการต้องเป็นข้าราชการที่อยู่ชั้นหรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ในการสอบสวนต้องมีกรรมการนั่งสอบสวนอย่างน้อย 2 คน ในการประชุมปรึกษาต้องมีประธานกรรมการและกรรมการไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่ง แต่ไม่น้อยกว่า 3 คน จึงจะเป็นองค์ประชุม คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาเท่าที่ปรากฏให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้ออกโอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงข้อกล่าวหา ตลอดจนนำพยานหลักฐานมานำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ แต่ห้ามมิให้บุคคลอื่นนอกจากผู้กำลังถูกสอบสวนอยู่เข้าฟังการสอบสวน เว้นแต่ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชา

<sup>23</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 307-317.

<sup>24</sup> แหล่งเดิม. หน้า 283.

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2497, มาตรา 84 วรรคสอง.

<sup>26</sup> แหล่งเดิม มาตรา 84 วรรคสาม.

<sup>27</sup> แหล่งเดิม มาตรา 95 วรรคหนึ่ง.

<sup>28</sup> แหล่งเดิม มาตรา 96.

ของผู้ถูกสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือบุคคลที่คณะกรรมการสอบสวนเรียกตัวมาเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวน<sup>29</sup> ต่อมา

8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันตามลักษณะ 3 ข้าราชการพลเรือน หมวด 4 วินัยและการรักษาวินัย ตามมาตรา 65 ถึงมาตรา 82 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 6 สถานตามมาตรา 83 การสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 86 วรรคสอง วรรคสี่และวรรคเจ็ด อำนาจคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 88 การรายงานการลงโทษตามมาตรา 92 และมาตรา 93 หมวด 6 การร้องทุกข์และการพิจารณาการร้องทุกข์ตามมาตรา 102 หมวด 7 การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 103 ถึงมาตรา 107<sup>30</sup>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518 มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2497 คือ การลงโทษไล่ออก ปลดออก และให้ออก ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งการลงโทษได้ โดยไม่ต้องเสนอ อ.ก.พ. ใดพิจารณา ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการรักษาวินัยข้าราชการและให้การพิจารณาลงโทษข้าราชการมีความฉับพลัน โดยให้ไปแสวงหาความยุติธรรมในชั้นอุทธรณ์ และให้มีกระบวนการร้องทุกข์อีกกระบวนการหนึ่ง<sup>31</sup>

การดำเนินการทางวินัยได้ออกกฎ ก.พ. ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2518) ซึ่งมีสาระสำคัญคล้ายกับกฎ ก.พ. ฉบับก่อน โดยมีข้อแตกต่างบ้างในเรื่องกำหนดระยะเวลาในการคัดค้านและการพิจารณาคัดค้าน ถ้าผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนยังไม่ได้วินิจฉัยสั่งการคัดค้าน ห้ามไม่ให้ผู้ถูกคัดค้านร่วมในการสอบสวน และกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน และขยายเวลาการสอบสวนได้ 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 15 วัน ถ้ายังสอบสวนไม่แล้วเสร็จ ให้รายงานเหตุที่ทำการสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทุก 15 วัน และให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการเร่งรัดการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาให้อภัยรับสารภาพ หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดในเรื่องที่สอบสวนจะไม่สอบสวนต่อไปก็ได้<sup>32</sup>

<sup>29</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 60 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2497 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.

<sup>30</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 471-481.

<sup>31</sup> แหล่งเดิม. หน้า 447.

<sup>32</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.



ต่อมาได้ยกเลิกกฎ ก.พ. ฉบับเดิมและออกกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาเพื่อให้การสอบสวนรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยมีสาระสำคัญแตกต่างจากกฎ ก.พ. เดิมคือ<sup>33</sup>

(1) คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมายหรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์การดำเนินการทางวินัย เป็นกรรมการสอบสวนอย่างน้อย 1 คน เพื่อให้มีผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการสอบสวน ซึ่งจะทำให้การสอบสวนถูกต้องและรวดเร็วขึ้น

(2) กำหนดวิธีการสอบสวนเป็นขั้นตอน ทำให้ง่ายต่อการปฏิบัติ

(3) ถ้าผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านกรรมการสอบสวน และผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่สั่งยกคำคัดค้านภายใน 15 วัน ถือว่าการคัดค้านนั้นมีเหตุรับฟังได้และให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน สั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวนโดยเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้ไม่ให้เป็นการประวิงการสอบสวน และเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา

(4) มีการกำหนดระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนการสอบสวน ได้แก่ ระยะเวลาในการแจ้งข้อกล่าวหา การรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา การประชุมพิจารณาว่าพยานหลักฐานมีน้ำหนักพอสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือไม่ การสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานหลักฐานที่หักล้างข้อกล่าวหา การประชุมพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหาหรือไม่ การทำรายงานการสอบสวน รวมแล้วจะต้องดำเนินการสอบสวนไม่เกิน 120 วัน กรณีที่เลยกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนรายงานต่อ ก.พ. เพื่อติดตามเร่งรัดการสอบสวนต่อไป

(5) การประชุมเพื่อลงมติว่าพยานหลักฐานมีน้ำหนักพอสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือไม่ และการประชุมเพื่อลงมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ ต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสอบสวนทั้งหมด

(6) กำหนดกรณีการสอบสวนตอนใด ไม่ถูกต้องที่ทำให้การสอบสวนเสียไป หรือกรณีที่ทำให้มีการแก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้องได้ ต่อมา

9) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันตามลักษณะ 3 ข้าราชการพลเรือนสามัญ หมวด 4 วินัยและการรักษาวินัย ตามมาตรา 80 ถึงมาตรา 99 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 5 สถานตามมาตรา 100 การลงโทษ

<sup>33</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.

ตามมาตรา 101 หมวด 5 การดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 102 ถึงมาตรา 111 หมวด 7 การอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 124 ถึงมาตรา 128 หมวด 8 การร้องทุกข์และการพิจารณาการ ร้องทุกข์ ตามมาตรา 129 และมาตรา 130<sup>34</sup>

การแก้ไขปรับปรุงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับ พ.ศ. 2518 เป็น ฉบับ พ.ศ. 2535 มีหลักการว่าต้องปรับปรุงระบบข้าราชการให้มีลักษณะให้ “จืด” “แจ่ว” “กระจาย” “กระจ่าง” และ “กระจุกกระจิก” ซึ่งมีสาระสำคัญในการปรับปรุงในส่วนของการดำเนินการทาง วินัย และการอุทธรณ์ดังนี้

#### 1. การปรับปรุงระบบข้าราชการให้ “แจ่ว” นั้นมีการปรับปรุง ดังนี้

(1) ให้มีจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนมีคุณภาพ “แจ่ว” ยิ่งขึ้น จึงกำหนดให้ ก.พ.ออกข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน และให้ ข้าราชการยึดถือและปฏิบัติตามจรรยาบรรณนั้นเป็นส่วนหนึ่งของวินัยด้วย ทั้งนี้ โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 91

(2) เพิ่มบทบาทหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง โดยให้มีหน้าที่พิจารณาการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ตรวจสอบพิจารณารายงานของผู้บังคับบัญชาในการ ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการหรือให้ข้าราชการออกจากราชการ ตามกรณีที่กำหนดในระเบียบ ก.พ. เพื่อทักท้วงหรือรับทราบตามมาตรา 109 และมาตรา 121

(3) เพิ่มบทบาทหน้าที่ของ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ.จังหวัดโดยให้มีหน้าที่พิจารณา เกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตามกรณี ที่ กำหนดไว้ด้วย

#### 2. การปรับปรุงระบบข้าราชการให้ “กระจาย” นั้นมีการปรับปรุง ดังนี้

(1) กระจายอำนาจของ ก.พ. ไปให้ อ.ก.พ. กระทรวง เช่น ในการตรวจสอบรายงาน การลงโทษข้าราชการ และรายงานการให้ข้าราชการออกจากราชการในบางกรณี ดังปรากฏใน มาตรา 109 มาตรา 121 และระเบียบ ก.พ. ที่ออกตามมาตรา 8 (7) เป็นต้น

(2) กระจายอำนาจของ อ.ก.พ.กระทรวงไปให้ อ.ก.พ. กรม เช่น การพิจารณา ลงโทษข้าราชการสถานไล่ออก ปลดออก และการพิจารณาให้ข้าราชการออกจากราชการในบาง กรณี ดังปรากฏในมาตรา 104 (2) และมาตรา 115 เป็นต้น

(3) กระจายการตัดสินใจลงไปยังผู้บังคับบัญชาระดับล่างตามลำดับ เช่น อำนาจสั่ง บรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 52 ซึ่งนำไปใช้ในการลงโทษและสั่งให้ออกจากราชการด้วย เป็นต้น

<sup>34</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 607-626.

3. การปรับปรุงระบบข้าราชการให้ “กระจ่าง” นั้น คือให้ดำเนินการบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่าง “โปร่งใส” มีการปรับปรุง ดังนี้

(1) ให้มีการสืบสวนหรือพิจารณาให้ได้รับความกระจ่างว่ากรณีมีมูลเสียก่อนจึงจะตั้งเรื่องกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัย คือ เมื่อมีผู้ร้องกล่าวหาหรือมีข้อสงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย ไม่ให้ตั้งเรื่องกล่าวหาเลยทันที อันจะทำให้ข้าราชการเสียชื่อเสียงหรือเสียสิทธิบางประการไป แต่ให้สืบสวนหรือพิจารณาเสียก่อนว่ากรณีมีมูลหรือไม่ เมื่อเห็นว่ากรณีมีมูลจึงจะตั้งเรื่องกล่าวหาได้ (มาตรา 99) ทั้งนี้ แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งมีได้บัญญัติให้มีการสืบสวนหรือพิจารณาว่ากรณีมีมูลเสียก่อนจึงจะตั้งเรื่องกล่าวหาได้ ผู้บังคับบัญชาจึงมักจะตั้งเรื่องกล่าวหาข้าราชการทั้งที่ยังไม่กระจ่าง ว่ากรณีมีมูลหรือไม่ โดยเกรงว่าเมื่อมีผู้ร้องกล่าวหาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาแล้วไม่ดำเนินการทางวินัยทันที ผู้บังคับบัญชาจะมีความผิดฐานละเลยหน้าที่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นี้ ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาเข้าใจชัดเจนขึ้นว่า เมื่อมีผู้กล่าวหาว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชา “สืบสวน” ก่อนเพื่อทราบ ว่า กรณีมีมูลหรือไม่ ถ้าไม่มีมูลก็ยุติเรื่องได้โดยไม่ต้องสอบสวน ถ้ามีมูลจึงจะสอบสวนพิจารณาความผิด

(2) ให้มีการสอบสวนให้ได้รับความจริงและยุติธรรมทุกกรณี เว้นแต่กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง (มาตรา 102) ทั้งนี้ แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งบังคับให้ต้องสอบสวนก่อนลงโทษเฉพาะกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่จะลงโทษถึงไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก เท่านั้น ส่วนกรณีความผิดไม่ร้ายแรงที่จะลงโทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ จะลงโทษโดยไม่สอบสวนก็ได้ จึงอาจมีการลงโทษ โดยไม่เป็นที่กระจ่างชัดว่ากระทำผิดจริงหรือไม่ก็ได้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นี้ ได้ให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการเพิ่มขึ้น โดยให้สอบสวนให้ได้รับความกระจ่าง ก่อนลงโทษทุกกรณีและทุกสถานโทษ เว้นแต่กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งจึงจะไม่ต้องสอบสวน

(3) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษในความผิดที่ไม่ร้ายแรง (โทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์) ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณี (มาตรา 125) ทั้งนี้แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ซึ่งการให้ผู้บังคับบัญชาคนเดียวพิจารณาอุทธรณ์เช่นนั้น ไม่เป็นหลักประกันเพียงพอว่าจะให้ความเป็นธรรมและความกระจ่างปราศจากข้อสงสัยของผู้ถูกลงโทษได้

(4) ให้ข้าราชการร้องทุกข์ได้เมื่อมีความคับข้องใจ อันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตนในกรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. โดยร้องต่อผู้บังคับบัญชา หรือ อ.ก.พ. หรือ

ก.พ. แล้วแต่กรณี ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ ก.พ. (มาตรา 130) ทั้งนี้ เพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากที่เคยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งเคยให้ร้องทุกข์ได้เฉพาะกรณีที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

#### 4. การปรับปรุงระบบข้าราชการ “ระจุกกระจิก” นั้นมีการปรับปรุง ดังนี้

(1) ยกเลิกโทษให้ออก และให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ทั้งนี้แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดโทษให้ออกเป็นโทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ด้วย โดยให้ผู้ถูกลงโทษสถานนี้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ไม่มีโทษให้ออก (การให้ออกจากราชการทุกกรณีไม่เป็นการลงโทษทางวินัย) ส่วนโทษปลดออก คงมีอยู่ แต่ให้ผู้ถูกลงโทษสถานนี้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญทำนองเดียวกับโทษให้ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (ผู้ถูกลงโทษปลดออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ไม่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เท่ากับเป็นการรวมโทษให้ออกกับโทษปลดออกเข้าด้วยกัน และใช้ชื่อว่า “ปลดออก” โดยให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญนั่นเอง (มาตรา 100 และ 104 วรรคสุดท้าย)

(2) ให้งดโทษได้สำหรับความผิดเล็กน้อย แม้จะทำผิดหลายครั้ง (มาตรา 103 วรรคสองสุดท้าย) ทั้งนี้ แตกต่างจากที่เคยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งให้งดโทษได้เฉพาะสำหรับความผิดเล็กน้อยที่ทำครั้งแรกเพียงครั้งเดียวเท่านั้นแต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ถ้าเป็นความผิดเล็กน้อย กังเดให้ได้ แม้ทำผิดหลายครั้ง

(3) ให้ข้าราชการที่ไม่เลื่อมใสในการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติ (มาตรา 114) ทั้งนี้ แตกต่างจากที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งไม่ได้บัญญัติให้ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติฐานนี้ แต่เป็นกรณีที่จะต้องพิจารณาโทษทางวินัยฐานไม่สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือพิจารณาให้ออกจากราชการฐานประพฤติตนไม่เหมาะสม

(4) แก้ข้อบกพร่อง-อุดช่องโหว่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง-อุดช่องโหว่ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 อีกบางประการเช่น

(4.1) บทวินัยที่เคยกำหนดให้สุภาพเรียบร้อยและรักษาความสามัคคีระหว่างข้าราชการ ขยายให้สุภาพเรียบร้อยและรักษาความสามัคคีกับผู้ร่วมปฏิบัติราชการด้วย (มาตรา 93) ซึ่งคำว่า “ผู้ร่วมปฏิบัติราชการ” จะกินความรวมถึง ลูกจ้างของส่วนราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและ อ.ส. ด้วย

(4.2) ไม่ให้มีการลงโทษซ้ำในความผิดกรรมเดียวกัน โดยถ้ามีการเพิ่มโทษหรือเปลี่ยนโทษจากตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนเป็นอย่างอื่น เช่น เป็น ไล่ออก หรือปลดออก ให้คืนเงินเดือนที่ตัดไปหรือลดไปแล้วแก่ผู้ถูกลงโทษ (มาตรา 109)

(4.3) ให้ลงโทษผู้โอนมาจากพนักงานเทศบาลและข้าราชการประเภทอื่นที่ทำผิดเมื่อครั้งเป็นพนักงานเทศบาลหรือข้าราชการประเภทอื่นนั้นได้ (มาตรา 111) และให้ผู้โอนมาดังกล่าวที่ถูกลงโทษก่อนโอนมา มีสิทธิอุทธรณ์ได้ด้วย (มาตรา 128)

(4.4) แยกบทวินัยที่กำหนดให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ฯลฯ ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความอดุสาหะ เอาใจใส่และระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ โดยไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการออกเป็น 3 มาตรา ให้ชัดเจนตามควรแก่กรณี คือ ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดี หรือก้าวหน้าแก่ราชการ (มาตรา 83) ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดุสาหะเอาใจใส่และระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ โดยไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ (มาตรา 84) ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล(มาตรา 85)

(4.5) ผู้ได้บังคับบัญชาที่ได้รับคำสั่งอาจขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งได้ ถ้าเห็นว่า การปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ โดยทำเป็นหนังสือเสนอทันที ทั้งนี้ ไม่ถือเป็นการขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา แต่ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ก็ต้องปฏิบัติตาม จะขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยงมิได้ (มาตรา 88) วินัยข้อนี้แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งบัญญัติให้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยไม่เปิดโอกาสให้คัดทานหรือทบทวนได้เลยไม่ว่ากรณีใดๆ

(4.6) กรณีข้าราชการต้องหาว่ากระทำผิดวินัย แต่ออกจากราชการเสียก่อนจะพิจารณาลงโทษภายหลังได้เฉพาะ ไล่ออก และปลดออก ไม่ให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ (มาตรา 106) ทั้งนี้ แตกต่างจากที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ได้ด้วย

(4.7) ให้ข้าราชการใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะกรณีถูกลงโทษทางวินัย(ไล่ออก ปลดออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์) ส่วนกรณีอื่นๆ รวมทั้งถูกสั่งให้ออกทุกกรณีให้ใช้สิทธิร้องทุกข์ (มาตรา 124 มาตรา 129 และมาตรา 130) ทั้งนี้แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ในกรณีถูกสั่งลงโทษและถูกสั่งให้ออกจากราชการ ส่วนการร้องทุกข์ใช้สำหรับกรณีที่ร้องว่าผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตน โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น<sup>35</sup>

การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ให้หลักประกันผู้ถูกกล่าวหามากขึ้น โดยแต่เดิมที่ผ่านมาในกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ไม่ได้มีการบัญญัติว่าจะต้องมีการสอบสวน ดังนั้น จึงอยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะสอบสวนหรือไม่ก็ได้ เปลี่ยนเป็นให้สอบสวนทางวินัยทั้งกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้สอบสวนตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร แต่ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนตามวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. เว้นแต่กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งจะไม่สอบสวนก็ได้<sup>36</sup> และได้ออกกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) โดยมีหลักประกันสิทธิของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเช่นเดียวกับ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) แต่มีสาระสำคัญแตกต่างไปจากเดิม ดังนี้

(1) เดิมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการประจำ เป็นแต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือน

(2) เดิมมติของคณะกรรมการสอบสวนต้องมีมติพิเศษ คือการประชุมลงมติว่าพยานหลักฐานมีน้ำหนักพอสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือไม่ และการประชุมลงมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสอบสวนทั้งหมด เปลี่ยนเป็นให้ถือเสียงข้างมาก แต่ต้องมีกรรมการร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 3 คน เพื่อให้ดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็วและง่ายต่อการพิจารณาคำเนินการ

(3) เดิมกำหนดระยะเวลาสอบสวนในกรณีปกติจำนวน 120 วัน เป็นกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนในกรณีปกติจำนวน 180 วัน โดยขยายได้ตามความจำเป็นครั้งละไม่เกิน 60 วัน แต่รวมระยะเวลาการสอบสวนทั้งหมดต้องไม่เกิน 270 วัน หากเกิน 270 วันต้องรายงาน อ.ก.พ.กระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อติดตามเร่งรัดการสอบสวน

(4) การแจ้งข้อกล่าวหาตาม สว.2 เดิมให้ระบุฐานและมาตราความผิด เป็นให้ระบุเฉพาะพฤติการณ์เท่าที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา โดยไม่ต้องระบุฐานและมาตราความผิด แต่จะระบุฐานและมาตราความผิดในขั้นตอนการสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบตามแบบ สว.3

<sup>35</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 547-565.

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 102 วรรคหนึ่งและวรรคสอง.

(5) การแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว.3 เดิมแจ้งเมื่อพยานหลักฐานมีน้ำหนักพอสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นแม้พยานหลักฐานจะฟังได้ว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ก็จะต้องแจ้งสรุปพยานหลักฐานเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

(6) การติดตามเร่งรัดการสอบสวน เดิมให้ ก.พ. เป็นผู้ติดตามเร่งรัด เป็นให้ อ.ก.พ. กระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้ติดตามเร่งรัดการสอบสวน<sup>37</sup> ต่อมา

10) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2335 โดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนี้ เป็นฉบับที่ 2 ที่มีการวางหลักการในการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนไว้เป็นแนวในการตราบทบัญญัติและอนุบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการต่างๆ ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน และเป็นหลักให้ผู้บริหารทรัพยากรภาครัฐยึดถือปฏิบัติ

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 ได้วางหลักการในการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ว่า

“โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกัณฑ์ด้วยการแสวงผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสะดุ้งพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถ และรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล”

จากความในคำปรารภของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แสดงถึงหลักการในการวางระเบียบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ว่า

(1) ให้เลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถ (competence) เข้าราชการการตามระบบคุณธรรม (merit system)

(2) ให้การรับราชการเป็นอาชีพ (career service) ไม่กัณฑ์ด้วยการหาผลประโยชน์ในทางอื่น อันเป็นผลให้ข้าราชการได้รับค่าตอบแทนการทำงานเพียงพอแก่การครองชีพ ตั้งหน้าทำราชการโดยไม่ต้องประกอบอาชีพอื่น อีกทั้งไม่ให้หากินจากตำแหน่งหน้าที่ตามระบบ “กินตำแหน่ง” หรือ “กินเมือง” ตามที่เคยปฏิบัติมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา

(3) ให้ข้าราชการมีวินัย ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

<sup>37</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.

(4) ให้ทางราชการได้ประโยชน์ยิ่งขึ้นจากการมีข้าราชการมีความรู้ ความสามารถ และมีวินัย

โดยสรุปก็คือให้ข้าราชการมีคุณภาพ คุณธรรมและคุณภาพชีวิตที่ดีและให้ทางราชการได้ประโยชน์ยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อมาอีกหลายฉบับคงมีคำปรารภแต่เพียงว่า “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน” โดยไม่มีการวางหลักการในทางวิชาการแต่อย่างใด มีแต่เหตุผลซึ่งบันทึกไว้ประกอบกฎหมายฉบับนั้นๆ ที่พิมพ์เป็นหมายเหตุในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งก็มีใช้หลักพื้นฐานหรือแนวความคิดทางวิชาการเป็นเพียงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงกฎหมายเท่านั้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ฉบับนี้ เป็นฉบับที่ 2 ที่วางหลักการจัดระเบียบข้าราชการไว้ในมาตรา 34 ว่า

“การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า โดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรมและมีคุณภาพชีวิตที่ดี”

โดยสรุปก็คือให้ข้าราชการมีคุณภาพ คุณธรรมและคุณภาพชีวิตที่ดี และให้ทางราชการได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น ทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 นั้นเอง

ทั้งนี้ ในการตราบทบัญญัติ กฎ ระเบียบ เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลในกระบวนการต่างๆ การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการบริหารทรัพยากรภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นครณะรัฐมนตรี ก.พ. ก.พ.ค. อ.ก.พ. นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือส่วนราชการ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการบริหารทรัพยากรบุคคลกรณีใดๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ก็ดี จะต้องให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว<sup>38</sup>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ดังนี้

#### 1. วางมาตรการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับต่างๆ ทุกฉบับจนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้บทบาทหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นของ ก.พ. ซึ่งถือกันว่าเป็น “watch-dog of merit system” ทำให้ ก.พ. มีบทบาทเกี่ยวกับการ

<sup>38</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม หน้า 658-660.



บริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ทั้งด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหารและด้านตุลาการ บทบาทในด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ การออกกฎ ก.พ. ระเบียบ และหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล บทบาทในด้านบริหาร ได้แก่ การเป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร บทบาทในด้านตุลาการ ได้แก่ การตีความและการวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กับพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการลงโทษข้าราชการพลเรือน และพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ทำให้ถูกมองว่า ก.พ. เป็นผู้เผด็จการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน อีกทั้งทำให้ ก.พ. มีลักษณะเหมือนคนสวมหมวก 3 ใบ คือ เมื่อทำหน้าที่เป็นผู้เป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหารก็สวมหมวกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นลูกมือของฝ่ายบริหาร เมื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องการลงโทษข้าราชการและพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ ก็สวมหมวกอีกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นผู้กำกับฝ่ายบริหาร ส่วนเมื่อทำหน้าที่เป็นผู้ออกกฎระเบียบและหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงานบุคคล ก็สวมหมวกอีกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นตัวของตัวเองบ้าง ไม่เป็นตัวของตัวเองบ้าง คือบางเรื่องก็กำหนดได้เอง บางเรื่องต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้ ก.พ. ซึ่งอยู่ภายใต้กำกับของฝ่ายบริหาร ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมให้สมบูรณ์ได้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ อิสระจากฝ่ายบริหาร กรรมการ ก.พ.ค. ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ได้รับคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกา คนหนึ่ง กับกรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิอีกคนหนึ่งเป็นกรรมการ และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 26)

ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามระบบคุณธรรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 ดังนี้

(1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาพ ความเป็นธรรมและประโยชน์ของทางราชการ

(2) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติและจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้

(4) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

เพื่อการดังกล่าว ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ และเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการ กับกำกับดูแลให้ กฎ ระเบียบ และคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบนี้เป็นไปตามระบบคุณธรรมด้วย ซึ่งถ้า ก.พ.ค. เห็นว่า กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และมีจุดมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ก.พ.ค. จะแจ้งให้ผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้น แก้ไข หรือยกเลิกได้ (มาตรา 126)

ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว มีคำวินิจฉัยให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการใด ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น ผู้บังคับบัญชาใดไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กฎหมายให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น (มาตรา 116) ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีโทษถึงปลดออก หรือไล่ออก และอาจถูกฟ้องเป็นคดีทางอาญาหรือทางแพ่งก็ได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ก.พ.ค. จะรับพิจารณาเรื่องที่ข้าราชการร้องทุกข์ว่า มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือนายกรัฐมนตรี เมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ประการใดผู้บังคับบัญชาดังกล่าวต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น (มาตรา 123)

สถานะภาพของ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ซึ่งอิสระจากฝ่ายบริหาร มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องตามหน้าที่และสั่งการให้หัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติตามได้โดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ ดังเช่น ก.พ. ที่ ก.พ. เป็นเพียงผู้พิจารณาเสนอความเห็นให้นายกรัฐมนตรีสั่งการในเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ ก.พ.ค. จึงสามารถพิทักษ์ระบบคุณธรรมและให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ได้แน่นอนกว่า ก.พ.<sup>39</sup>

## 2. ปรับปรุงระบบจรรยาบรรณและวินัย

(1) เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2535 บัญญัติให้จรรยาบรรณเป็นส่วนหนึ่งของวินัย โดยให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตามจรรยาบรรณที่ ก.พ.กำหนดไว้ในข้อบังคับ ข้าราชการที่ทำผิดจรรยาบรรณเป็นผู้ทำผิดวินัย ซึ่งจะต้องถูกลงโทษทางวินัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แยกจรรยาบรรณออกเป็นหมวดหนึ่งต่างหาก โดยไม่รวมไว้ในหมวดวินัย (ลักษณะ 4 หมวด 5 มาตรา 78 และมาตรา 79) โดยมีแนวคิดว่า จรรยาเป็นปทัสถานทางสังคมที่พึงยึดถือปฏิบัติสำหรับผู้อยู่ในสังคมนั้นๆ ซึ่งจะต้องมีจิตสำนึกในการธำรงศักดิ์ศรี และผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของผู้อยู่ในสังคมนั้น ในสังคมนั้นข้าราชการก็มีจรรยาบรรณของข้าราชการที่พึงยึดถือปฏิบัติด้วยจิตสำนึกในการธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการและผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของรัฐ จรรยาบรรณเป็นข้อที่พึงปฏิบัติด้วยจิตสำนึก ไม่ใช่ข้อที่ต้องปฏิบัติด้วย

<sup>39</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 661-663.

การกระทำหรือไม่กระทำตามการบังคับอย่างวินัย มาตรการเสริมสร้างด้วยการพัฒนาจิตสำนึก หรือนำไปประกอบการพิจารณาความดีความชอบ หรือความเหมาะสมในการเลื่อนตำแหน่งหรือแต่งตั้ง หรือถ้าไม่เหมาะสมที่จะให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ใด ต้องให้พ้นจากหน้าที่นั้น ไม่ใช่ลงโทษตัดเงินเดือนแล้วให้คงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่เดิมถ้าไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการก็ต้องให้ออกจากราชการฐานประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่ใช่ลงโทษตัดเงินเดือนแล้วยังให้คงอยู่ในราชการต่อไป

อนึ่ง จรรยาข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แตกต่างจากจรรยาข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กล่าวคือ จรรยาข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นจรรยาบรรณกลางที่ใช้สำหรับข้าราชการพลเรือนทั้งหมด ส่วนจรรยาข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นจรรยาข้าราชการที่ส่วนราชการแต่ละแห่งกำหนดขึ้นใช้เฉพาะสำหรับข้าราชการในส่วนราชการนั้นเท่านั้น (ลักษณะ 4 หมวด 5)

(2) เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติบทวินัยไว้เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติปะปนกัน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แก้ไขปรับปรุงใหม่ โดยแยกบทวินัยที่เป็นข้อห้ามกับข้อปฏิบัติออกเป็นคนละส่วน และแยกการกระทำในลักษณะที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงออกเป็นคนละมาตรา เพื่อให้มีความชัดเจนและถูกต้องตามสภาพที่ควรจะเป็นในปัจจุบัน (ลักษณะ 4 หมวด 6 มาตรา 82 มาตรา 83 และมาตรา 85)

(3) ยกเลิกลักษณะความผิดวินัยในมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กรณีกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือว่าเป็นหน้าที่พิเศษที่จะสนใจและรับทราบเหตุการณ์ความเคลื่อนไหวอันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติและต้องป้องกันภัยอันตรายซึ่งจะยังเกิดแก่ประเทศชาติจนเต็มความสามารถ เนื่องจากไม่เคยมีการดำเนินการทางวินัยและลงโทษทางวินัยในกรณีนี้

(4) เพิ่มเติมลักษณะความผิดวินัยในเรื่อง “ไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ” ไว้เป็นข้อห้ามในมาตรา 83 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เนื่องจากที่ผ่านมา มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติการณ์การล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศข้าราชการเป็นจำนวนมาก ส่วนการกระทำอย่างไร เพียงใดจึงถือว่าเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศจะตราฎ ก.พ. ออกมาใช้บังคับต่อไป

(5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้กันผู้อยู่ในฐานะที่อาจถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำผิดวินัยกับข้าราชการอื่นไว้เป็นพยานได้ หากให้ข้อมูลหรือถ้อยคำจนเป็นเหตุให้มีการสอบสวนพิจารณาทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิด (ลักษณะ 4 หมวด

7 มาตรา 98) ทั้งนี้เป็นเงื่อนไขในการดำเนินการทางวินัยที่เพิ่งกำหนดให้มีใหม่ โดยยังไม่เคยมีมาก่อนในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใด

(6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ ก.พ. กำหนดบทวินัยเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายได้ (ลักษณะ 4 หมวด 6 มาตรา 82 (11) และมาตรา 83 (10))

(7) แก้ไขโทษทางวินัย สถานโทษ “ลดชั้นเงินเดือน” เป็น “ลดเงินเดือน” เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีโทษทางวินัย ลดชั้นเงินเดือน ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ปรับปรุงระบบการกำหนดตำแหน่งและประเภทตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน โดยยกเลิกระบบ ซี หรือ common level และจัดทำมาตรฐานการกำหนดระดับตำแหน่ง แยกตามลักษณะของประเภทตำแหน่ง ซึ่งทำให้ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างบัญชีเงินเดือนที่กำหนดเพียงอัตราเงินเดือนขั้นต่ำและอัตราเงินเดือนขั้นสูง โดยไม่แสดงให้เห็นอัตราเงินเดือนเป็นขั้นๆ อันมีผลให้จะนำโทษ ลดชั้นเงินเดือน มาใช้ไม่ได้อีกต่อไป ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้แก้ไขโทษทางวินัย สถานโทษ “ลดชั้นเงินเดือน” เป็น “ลดเงินเดือน” เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติและสอดคล้องกับการปรับปรุงระบบการกำหนดตำแหน่งดังกล่าว

(8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แก้ไขการดำเนินการทางวินัย กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กับกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแยกออกเป็นคนละมาตรากันอย่างชัดเจน โดยถ้าผลการสืบสวนหรือพิจารณามีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว และผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ (มาตรา 92) แต่ถ้ามีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อสอบสวนเสร็จแล้วให้รายงานผู้บังคับบัญชาพิจารณาต่อไป (มาตรา 93) ซึ่งจะแตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติการดำเนินการทางวินัยกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กับกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงรวมอยู่ในมาตราเดียวกัน โดยกำหนดให้กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง

และนำสืบแก้ข้อกล่าวหา (มาตรา 102) ซึ่งมีความไม่ชัดเจนว่า กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ต้องมีการสอบสวน หรือต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา เท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบหรือไม่ หรือสืบสวนแล้วลงโทษได้เลย เกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงแก้ไขให้เกิดความชัดเจนขึ้น<sup>40</sup>

### 3. ปรับปรุงระบบการอุทธรณ์และการร้องทุกข์

(1) เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี สำหรับการต่อ ก.พ. ก.พ. เป็นเพียงผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้สั่งการ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ( ก.พ.ค.) และให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยสั่งการได้ โดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการ (ลักษณะ 4 หมวด 9 มาตรา 114 มาตรา 115 และมาตรา 116) ทั้งนี้โดยมีแนวความคิดว่า การถูกลงโทษเป็นผลกระทบต่อความเป็นธรรมและความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการ ซึ่งกระทบหลักการส่วนหนึ่งของระบบคุณธรรม (merit system) จึงควรให้องค์กรที่อิสระจากฝ่ายบริหาร คือ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นผู้วินิจฉัยและสั่งการ

(2) เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การร้องทุกข์ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การร้องทุกข์ในกรณีที่เหตุเกิดจากปลัดกระทรวง รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. หากเหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาอื่นให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป (ลักษณะ 4 หมวด 10 มาตรา 123 ) แนวคิดที่ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เป็นเช่นเดียวกับการอุทธรณ์

(3) เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การอุทธรณ์ให้ออกจากราชการให้ร้องทุกข์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การอุทธรณ์ให้ออกจากราชการในบางกรณีให้อุทธรณ์ บางกรณีให้ร้องทุกข์ (ลักษณะ 4 หมวด 9 มาตรา 114 และหมวด 10 มาตรา 123)<sup>41</sup>

<sup>40</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 671-672.

<sup>41</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 672-673.

การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ปัจจุบันยังมีได้ตราขึ้นใช้บังคับ จึงต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลตามมาตรา 132 ที่บัญญัติให้นำกฎ ก.พ. ที่กำหนดไว้แล้วซึ่งใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งก็คือ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540)ฯ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งจะเป็นเช่นเดียวกันกับการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้นเอง

11) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

การดำเนินการทางวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับวินัย การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้เป็นการเฉพาะแต่โดยบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยข้อ 10 ของกฎ ทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และ กฎ ก.พ. มาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ออกใช้บังคับเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นวันที่มีผลใช้บังคับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ได้กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาจะต้องมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และได้รวมข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสามัญ (ก.พ.) มารวมอยู่ที่เดียวกัน เพื่อให้งานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเสมอภาค เป็นเอกเทศและสอดคล้องกับภารกิจ โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการและวิชาชีพ จึงกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยให้คณาจารย์และบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มาสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันในหมวด 4 วินัยและการรักษาวินัย ตามมาตรา

37 ถึงมาตรา 47 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 5 สถานตามมาตรา 48 หมวด 6 การดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 54 หมวด 8 การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตามมาตรา 61 ถึงมาตรา 65<sup>42</sup>

ข้อวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้นำข้อวินัยของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาเป็นต้นแบบร่าง แต่ได้ตัดข้อวินัยฐานละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ฐานการรักษาความลับของทางราชการ และการวางตัวเป็นกลางทางการเมืองออก เพื่อให้แต่ละสถาบันอุดมศึกษาไปกำหนดไว้ในจรรยาบรรณที่เป็นความผิดทางวินัยตามข้อบังคับของแต่ละแห่ง และได้กำหนดห้ามนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใดให้กระทบสิทธิของผู้ถูกสอบสวน<sup>43</sup> การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้อุทธรณ์ต่อสภามหาวิทยาลัย<sup>44</sup> ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและคำสั่งให้ออกจากราชการให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.อ.<sup>45</sup>

การดำเนินการทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาและผู้มีอำนาจในการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา<sup>46</sup> ซึ่งจะได้ศึกษาโดยละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและเพื่อรองรับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายหนึ่งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงรองรับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นวันที่มีผลใช้บังคับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้เพิ่มบทนิยามศัพท์ คำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” มีความหมายว่า “บุคคล

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 37-มาตรา 65.

<sup>43</sup> แห่งเดิม, มาตรา 50.

<sup>44</sup> แห่งเดิม, มาตรา 61.

<sup>45</sup> แห่งเดิม, มาตรา 62.

<sup>46</sup> แห่งเดิม, มาตรา 49 วรรคสาม.

ซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา” ดังนั้น พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จึงไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แต่เป็นประเภทที่สถาบัน อุดมศึกษาว่าจ้างตามสัญญาจ้างทั่วไป ไม่ว่าจะเรียกว่า พนักงานมหาวิทยาลัย บุคลากรตามสัญญาจ้าง และลูกจ้างชั่วคราว แล้วแต่จะเรียกตามที่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งกำหนด ซึ่งปัจจุบันประเภทพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และมีจำนวนมากกว่าประเภทข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีแนวโน้มเกษียณอายุราชการออกไปเรื่อยๆ และรัฐบาลก็มีนโยบายไม่ให้มีการรับบรรจุเพิ่ม แต่ให้งบประมาณมาจ้างเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการแทนตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เกษียณอายุราชการออกไป

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดการดำเนินการทางวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการไว้ แต่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 65/1 ว่า “การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา” ดังนั้นจะเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจในการกำหนดข้อวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการในสังกัดได้อย่างอิสระ คล่องตัว ตามความต้องการและตามบริบทของแต่ละแห่งได้ ซึ่งตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการได้ออกข้อบังคับ กำหนดให้นำวินัยการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาใช้บังคับกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยอนุโลม

ดังนั้นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ จึงมีระบบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเช่นเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547



## 2.2 หลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ในตอนนี้จะกล่าวถึงหลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยว่ามีแนวคิดและจุดมุ่งหมายอย่างไร

ตามที่ได้มีแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการได้ส่งผลต่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทำให้ระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ต้องปรับเปลี่ยนไปตามแนวความคิดดังกล่าว โดยอาศัยหลัก 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1) หลักเอกภาพ การบริหารงานบุคคลภาครัฐจะต้องเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม (Merit System) กล่าวคือ จะต้องเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยเสมอภาคตามหลักความรู้ความสามารถ (Competency) เช่นเดียวกับระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความสับสนในการใช้บังคับ

2) หลักประสิทธิภาพ ระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ โดยมองวินัยเป็นกลไกเชิงบวกมากกว่าจะเป็นกลไกเชิงลบที่มุ่งเน้นเพียงเพื่อการลงโทษ จุดประสงค์พื้นฐานของการลงโทษทางวินัยจะต้องเป็นไปเพื่อให้ผู้ถูกลงโทษปรับปรุงตนเองเพื่อผลในการดำเนินงานของรัฐบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

3) หลักโปร่งใส การใช้วินัยในหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นไปตามหลักโปร่งใส กล่าวคือ หมายความว่าด้วยเรื่องวินัยและการรักษาวินัย จะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ การดำเนินการทางวินัยนั้นจะเป็นอย่างรวดเร็ว โดยต้องมีการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสได้แก้ข้อกล่าวหา

4) หลักยุติธรรม ระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิอันพึงมีในการดำเนินการทางวินัย<sup>47</sup>

หลักการทั้งสี่ประการถือเป็นหลักพื้นฐานในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ตั้งแต่การสรรหา คัดเลือก ไปจนถึงกระบวนการดำเนินการทางวินัย

<sup>47</sup> สำนักงาน ก.พ. (2546). การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รายงานการวิจัย). หน้า 2-3.

ข้อความคิดว่าด้วยวินัย

ความหมายของวินัย

คำว่า “วินัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542<sup>48</sup> หมายถึง ระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ ข้อปฏิภกหนึ่งในพระศรัยปฏิภก

คำว่า “วินัย” ภาษาอังกฤษคือคำว่า “Discipline” ซึ่งมีคำอธิบายไว้ ดังนี้

คำว่า Discipline ตามพจนานุกรมของ Webster ได้อธิบายไว้ หมายความว่า การฝึกรวมเพื่อพัฒนาการในการควบคุมตนเอง ความประพฤติ หรือความเป็นระเบียบและประสิทธิภาพ ผลของการฝึกรวมดังกล่าวคือการควบคุมตนเองและความประพฤติที่อยู่ในระเบียบแบบแผน การยอมรับหรือการปฏิบัติตามการบังคับบัญชาและการควบคุม การปฏิบัติกรเพื่อแก้ไขความประพฤติหรือการลงโทษ<sup>49</sup>

J.B. Kingsbury ได้อธิบายคำว่า “discipline” ไว้ว่าวินัยหมายถึง การควบคุมความประพฤติการปฏิบัติของพนักงานซึ่งอาจรักษาไว้ได้สองวิธี คือ

- 1) โดยทางกฎข้อบังคับ คำสั่งและคำบัญชาซึ่งมีการลงโทษเป็นเครื่องหนุนหลัง หรือ
- 2) โดยทางการสั่งสอน การฝึกรวม และประสบการณ์ในการเข้ารับงานที่ต้องการความรับผิดชอบ<sup>50</sup>

Leon Magginson อธิบายว่า วินัยมาจากคำว่า “Discipline” แปลว่า “follower” วินัยดีจึงเป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี “good-leadership” วินัยมีความหมายแตกต่างกันเป็น 3 ลักษณะ คือ<sup>51</sup>

วินัยในลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง “self-control” เป็นการมองวินัยโดยมุ่งไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการเรียกว่า “self-discipline”

วินัยในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ “condition for orderly behavior” เป็นการมองวินัยโดยมุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์กรให้มีพฤติกรรมที่เป็นระเบียบโดยการสร้างเงื่อนไขชักนำต่างๆ

<sup>48</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (2546). หน้า 1077.

<sup>49</sup> Webster’s New world Dictionary of The American Language. Cleveland & New York. (1968). *The World Publishing Company*. p. 416.

<sup>50</sup> J.B. Kingsbury. (1975). *Personnel Administration. For Thai Students*. p. 52.

<sup>51</sup> Leon C. Magginson. (1977). *Personnel and Human Resources Administration* (3 rd ed.). pp.468-470.

วินัยลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม “judicial due process” การมองวินัยในแง่ นี้มุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ มีการออกกฎ ระเบียบ ให้ปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนก็จะ ลงโทษผู้ทำผิด

ศาสตราจารย์ ดร.พนัส หันนาคินทร์ รักษาการตำแหน่งรองอธิการบดี มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรจน์ วิทยาเขตพิษณุโลก พ.ศ. 2526 ได้ให้ความหมายของคำว่าวินัยว่า อาจแยกได้ เป็น 2 ส่วน คือ<sup>52</sup>

วินัยทางกาย (physical discipline) หมายถึงระเบียบหรือเครื่องกำหนดแนวทางความ ประพฤติที่แสดงออกทางกายที่สามารถตรวจสอบได้จากการแสดงออกประพฤตินั้นๆ โดยตรง ว่า เป็นไปตามวินัยที่ได้กำหนดไว้ได้หรือไม่

วินัยทางจิต (mental discipline) หมายถึงระเบียบและความสำนึกภายในจิตใจ ที่จะ ควบคุมความประพฤติทางกายให้เป็นไปตามความต้องการ สิ่งที่จะประกันได้ว่าคนจะไม่ประพฤติ ออกนอกระเบียบได้ คือ ความมีสติสัมปชัญญะ ความรู้จักรับผิดชอบชั่วดี หรือการมีวินัยทางจิต เมื่อมีวินัยทางจิตแล้วก็จะบังคับให้ความประพฤติของตนเป็นไปตามแนวทางที่ถูกตั้งอย่างแน่นอน ไม่มีใครจะบังคับตัวเองให้ประพฤติได้ดีเท่ากับตัวเอง โดยเฉพาะเมื่อมีวินัยทางจิตดีแล้ว ก็เป็นเครื่อง รับประกันได้ว่าความประพฤติของคนๆ นั้น ย่อมจะเป็นไปในแนวทางที่ดี และเพราะมีวินัยทางจิต นี้เองจึงสามารถทำได้ดีโดยไม่ต้องมีใครบังคับหรือต้องใช้ความพยายามที่จะทำดี

อาจารย์ประวิณ ณ นคร อดีตเลขาธิการ ก.พ. ได้สรุปความหมายของคำว่า “วินัย” ว่ามี ความหมายได้ 2 ทาง คือ

1) ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติ หรือแบบสำหรับคนในองค์กร ในหมู่ ในเหล่า ในวงการแต่ละแห่ง ซึ่งเราเรียกข้อปฏิบัติ หรือแบบที่กำหนดไว้ หรือที่มุ่งหวังสำหรับคนใน วงการนั้นว่า “วินัย” เช่น ในวงการทหารก็มีวินัยทหารเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของทหาร ในวงการ ข้าราชการพลเรือนสามัญก็มีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของข้าราชการ พลเรือนสามัญ ในวงการข้าราชการครูก็มีวินัยข้าราชการครูเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของข้าราชการครู เมื่อพูดว่า “วินัยทหารต่างกับวินัยข้าราชการพลเรือน” ก็หมายความว่า ข้อปฏิบัติสำหรับทหารต่างกับ ข้อปฏิบัติสำหรับข้าราชการพลเรือนหรือแบบของพลเรือน

จากความหมายของวินัยในทางรูปธรรมดังกล่าวสามารถนำไปใช้เป็นหลักในทาง ปฏิบัติได้ว่า

(1) วินัยสำหรับคนในวงการต่างๆ อาจผิดแผกแตกต่างกันได้ การกระทำอย่างเดียวกั นในวงการหนึ่ง อาจถือว่าเป็นความผิด แต่ในอีกวงการหนึ่งอาจถือว่าเป็นความผิด เช่น ทหาร

<sup>52</sup> สำนักงาน ก.พ. (2546). เล่มเดิม. หน้า 1.

บังคับบัญชากันตามลำดับชั้นยศ จึงต้องทำความเคารพผู้ที่มียศสูงกว่า ทหารไม่เคารพผู้มียศสูงกว่า ถือว่าผิดวินัย นี่เป็นแบบของทหาร ส่วนข้าราชการพลเรือนบังคับบัญชากันตามตำแหน่ง ฟังคำสั่งกันตามสายการบังคับบัญชา และไม่ถือว่าการทำความเคารพเป็นวินัย คนที่ไม่ทำความเคารพผู้บังคับบัญชา จึงไม่ผิดวินัย แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่ราชการก็จะผิดวินัย นี่เป็นแบบของพลเรือน สำหรับข้าราชการครูถือกันว่าเป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ที่ดีของศิษย์ จึงมีวินัยที่เคร่งครัดกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่น ข้าราชการครูเล่นการพนันไม่ได้เลย แม้จะเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตแล้วก็เล่นไม่ได้ผิดวินัย แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญเล่นการพนันที่ได้รับอนุญาตแล้วได้ ถ้าไม่เป็นการหมกมุ่นก็ไม่ผิดวินัย แบบของข้าราชการครูจึงแตกต่างกับแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(2) ในการพิจารณาว่าการกระทำใดผิดวินัยหรือไม่ ก็จะต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่ผิดข้อปฏิบัติ หรือผิดแบบของคนในวงการณ์นั้นหรือไม่ ในวงการข้าราชการนियมการกำหนดข้อปฏิบัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้นๆ ในกรณีที่กำหนดข้อปฏิบัติไว้ว่า “ต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนหรือคำสั่ง” ก็อาจมีระเบียบมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชากำหนดข้อปฏิบัติเพิ่มเติมไว้อีก ฉะนั้น เมื่อจะพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดผิดวินัยหรือไม่ ก็ต้องดูในเบื้องต้นก่อนว่ามีข้อปฏิบัติกำหนดไว้ในเรื่องนั้นหรือไม่ ถ้าไม่มีข้อปฏิบัติกำหนดไว้ก็ไม่ผิด แต่ถ้ามีข้อปฏิบัติกำหนดไว้และไม่ปฏิบัติตามนั้นก็ผิด

(3) ในการกำหนดระดับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัย ก็จะต้องพิจารณากำหนดหนักเบาแตกต่างกันตามแบบของแต่ละวงการ เช่น ข้าราชการครูที่มีแบบกำหนดให้เป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ของศิษย์ ถ้าผิดวินัยในกรณีคบชู้สาว หรือเล่นการพนันจะถูกลงโทษหนักกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่ทำผิดอย่างเดียวกัน เป็นต้น

2) ความหมายในนามธรรม หมายถึงลักษณะ เชิงพฤติกรรม (Behavior) ที่คนแสดงออกมาเป็นการควบคุมตนเอง แสดงออกถึงการยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา แสดงถึงความมีระเบียบหรืออยู่ในแบบแผน

ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกเหล่านี้เป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานทางจิตใจ เพราะฉะนั้น การที่จะทำให้คนในวงการใดมีวินัย จึงต้องปรับพฤติกรรม ต้องพัฒนาจิตใจด้วยมิใช่มุ่งแต่จะพัฒนาหาทางเขียน “ข้อปฏิบัติ” หรือ “ระเบียบ” ให้รัดกุมเพียงอย่างเดียว หรือคอยแต่จะลงโทษเมื่อคนทำผิดเท่านั้น<sup>53</sup>

จากการพิจารณาคำอธิบายความหมายของคำว่า วินัย ดังกล่าวข้างต้น สามารถที่จะประมวลได้ว่า วินัย มีอยู่ 2 ความหมาย ดังนี้

<sup>53</sup> ประวิณ ฒ นคร. (2528). คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. หน้า 23-25.

ความหมายแรก “วินัย” หมายถึง ปทัสถาน (Norm) หรือกฎระเบียบ แบบแผน แนวทาง ข้อบังคับต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแบบแผนให้บุคคลที่อยู่ในองค์กรยึดถือปฏิบัติ โดยมีการออกกฎ หรือระเบียบกำหนดการอันถือปฏิบัติและห้ามปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน เพื่อควบคุมความประพฤติของบุคคลที่อยู่ในองค์กรให้อยู่ในระเบียบ แบบแผน ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานหรือการ ดำเนินการขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

ความหมายที่สอง “วินัย” หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรม (Behavior) คือ การควบคุม พฤติกรรมของตนเองเพื่อให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกที่ควรตามความประสงค์ขององค์กรนั้นๆ และ รวมถึงการยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาด้วย

ลักษณะทั่วไปของบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัย

บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องวินัยซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อให้บุคคลในองค์กรถือปฏิบัติและห้าม ปฏิบัติกำหนดโทษของการฝ่าฝืน ถือได้ว่าเป็นกฎหมายปกครองที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ จะต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการประกอบกันกล่าวคือ

1) กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป คือ กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น ตามหลัก ความเสมอภาค

2) กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน คือ กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติให้แจ้งชัดว่าให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคล ประเภทใด กระทำอะไรหรือห้ามมิให้กระทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร

3) กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง คือ จะต้องประกาศโฆษณากฎหมายนั้น เพื่อให้ราษฎรทราบเป็นการล่วงหน้าในราชกิจจานุเบกษาก่อนที่จะนำไปใช้บังคับแก่ราษฎร และจะ ใช้กฎหมายนั้นเพื่อบังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ได้มีการ ประกาศโฆษณาตามกฎหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้

4) กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน ทั้งนี้ หลักแห่งความได้สัดส่วนมี สาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อยๆ 3 หลักการด้วยกันคือ หลักแห่งความเหมาะสม กล่าวคือ สามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงๆ ในทางปฏิบัติ หลัก แห่งความจำเป็น กล่าวคือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด และหลักแห่งความได้สัดส่วนอย่างแคบ กล่าวคือ มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมา ใช้บังคับแก่ราษฎร ต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ให้แก่เอกชนและหรือแก่สังคมโดยรวม

5) กฎหมายจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ ถึงแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายปกครอง จำกัดเสรีภาพของราษฎรแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่ง ประโยชน์มหาชนได้ก็ตาม แต่หาได้มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพด้วยไม่<sup>54</sup>

ความจำเป็นของวินัย

พระพุทธองค์ตรัสว่า

“พฤติกรรมของคนหมู่มากที่ไม่มีความรู้รักษาตัวหรือไม่มีวินัยจะเป็นเหมือนควาย ตาบอดที่เหี่ยวอยู่ในป่าดง”<sup>55</sup>

พ.อ.ปิ่น มุกทุกันต์ ให้ทัศนะว่า “วินัยจะนำคนไปสู่ความคิดความเจริญ คนที่จะก้าวไปสู่ ความคิดความเจริญต้องมีวินัยกำกับเสมอ คือ ต้องเว้นข้อห้ามบางอย่างและทำตามคำสั่งบาง ประการ คนจึงจะไปถึงที่หมายได้”<sup>56</sup>

Jame Black เขียนให้ทัศนะไว้ว่า “วินัยเป็นรากฐานของการบริหารที่สัมฤทธิ์ผล ซึ่งถ้า ปราศจากวินัยแล้ว องค์กรจะตั้งอยู่ไม่ได้”<sup>57</sup>

ท่านอาจารย์ประวิณ ณ นคร ได้สรุปความจำเป็นของวินัยไว้ว่า วินัยมีความสำคัญเป็น อันมากทั้งแก่บุคคลเป็นส่วนตัวและแก่ส่วนรวมตลอดจนแก่องค์กรหรือการบริหารงานและแก่ หัวหน้างาน<sup>58</sup>

ในด้านส่วนตัวบุคคล วินัยจะเป็นเครื่องช่วยสร้างความคิดความเจริญและความสำเร็จแก่ ตนเอง ก็ยังจะส่งผลความคิดความเจริญและความสำเร็งนั้น ไปถึงหมู่คณะตลอดจนประเทศชาติเป็น ส่วนรวมด้วย

ในด้านการบริหารงานนั้น วินัยจะช่วยเพิ่มพลังในการทำงานประสิทธิภาพในการ ทำงานและประสิทธิผลของงานนั้นขึ้นอยู่กับวินัยของคนทำงานด้วยส่วนหนึ่ง เพราะผู้ทำงานทุกคน เปรียบเหมือนตัวจักร แต่ละตัวของหน่วยงาน หากตัวจักรคดๆ งอๆ หรือสนิมจับ หรือไม่กินเกลียว กับตัวจักรอื่น เครื่องจักรนั้นจะเดินไม่สะดวก หย่อนประสิทธิภาพด้อยประสิทธิผล

ฉะนั้นถึงแม้คนจะมีความรู้ความสามารถดี แต่ถ้าหย่อนวินัยแล้วจะใช้งานไม่ได้ดีเท่าที่ควร วินัยจึงมีความสำคัญสำหรับหน่วยงานทุกแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่

<sup>54</sup> วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2538). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. หน้า 5-61.

<sup>55</sup> สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ ญาณวร มหาเถระ. (2498). *มงคลตกที่ปนิยาปฐมโมภาโค*. หน้า 248.

<sup>56</sup> ปิ่น มุกทุกันต์. (2502). *มงคลชีวิตภาคที่ 1 อนุสรณ์นายปรัชญาเอกพานิช*. หน้า 379-395.

<sup>57</sup> James Menzies Black. (1966). *The Real Meaning of Discipline*. p. 3.

<sup>58</sup> ประวิณ ณ นคร. เล่มเดิม. หน้า 31-32.

ของรัฐบาลในการบริหารประเทศ บริการความสะดวก ระวังทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน จำเป็นที่จะต้องมีวินัยที่เข้มงวดกวดขันเป็นพิเศษ เพื่อให้ข้าราชการเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาและได้รับความร่วมมือจากประชาชนให้การบริหารราชการเป็นไปโดยเรียบร้อย ประหยัด มีประสิทธิภาพเพิ่มประสิทธิผลและประเทศเจริญก้าวหน้า ถ้าข้าราชการไม่มีวินัยดีพอ จะทำให้ราชการเสียหาย งานไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย หย่อนประสิทธิภาพ ไม่ประหยัด ขาดประสิทธิผล ประชาชนไม่ศรัทธาฝ่ายบริหาร และอาจหันไปเข้าข้างศัตรูผู้ก่อการร้ายก็ได้ ยิ่งถ้าข้าราชการหย่อนวินัยอย่างมากถึงขนาดมีแต่ทุจริตคดโกง ไม่เอาใจใส่ในหน้าที่และประพฤติกเล็ดหลอนกันทั่วไป ก็อาจนำประเทศไปสู่ความเสื่อม หรืออาจถึงล่มจมได้ ดังที่ James Black ให้ทัศนะไว้ดังกล่าวข้างต้นว่า “ถ้าปราศจากวินัยแล้วองค์กรจะตั้งอยู่ไม่ได้”

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้บังคับบัญชา ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่มีวินัยจะเป็นที่หนักใจหนักกายของหัวหน้า เพราะใช้ทำงานไม่ได้ตั้งใจ ผลงานก็จะไม่ดี ตัวหัวหน้าจะต้องคอยควบคุมกำชับอย่างใกล้ชิด บางกรณีหัวหน้าต้องลงมือทำงานบางอย่างเองเพราะไว้วางใจผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่ได้ แต่ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยดี จะช่วยทำงานให้สำเร็จเป็นผลดีเป็นที่เบาใจเบากายและไว้วางใจได้เป็นที่สบายใจของหัวหน้างาน วินัยจึงมีความสำคัญต่อหัวหน้างานด้วยอย่างยิ่ง

จากพุทธพจน์และทรรศนะของบุคคลในวงการต่างๆ ดังกล่าว จึงสรุปได้ว่าวินัยมีความจำเป็นต่อรัฐบาลในการบริหารงานของประเทศ เพราะจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน

นอกจากวินัยจะมีความจำเป็นต่อราชการเป็นส่วนรวมแล้ว วินัยยังมีความจำเป็นต่อตัวข้าราชการเองโดยตรงอีกด้วย เพราะจะเป็นเครื่องนำคนไปในทางที่ดีส่งเสริมและสร้างสรรค์ให้ข้าราชการตั้งใจปฏิบัติหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบและได้ผลดีมีประสิทธิภาพอันจะส่งผลให้เป็นความดีความชอบและความสามารถที่จะได้เลื่อนฐานะในทางราชการก้าวหน้าไปตามลำดับ

ยิ่งไปกว่านั้น วินัยยังมีความจำเป็นต่อผู้บังคับบัญชาก็ด้วย เพราะหากผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีวินัยดีพอแล้ว งานก็จะไม่เดินไปด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบในผลงานนั้น และรับผิดชอบในการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่มีวินัยนั้นด้วย

จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัย

จุดมุ่งหมายสำคัญของวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คือเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ อันได้แก่ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ เพื่อความเจริญของประเทศ เพื่อความมั่นคงของชาติ และเพื่อความผาสุกของประชาชน ขอบเขตวินัยจึงจำกัดอยู่ในกรอบของความมุ่งหมายดังกล่าว การกระทำใดของข้าราชการซึ่งไม่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของทางราชการ การกระทำนั้นจะไม่อยู่ในข่ายที่ถือว่าเป็นความผิดทางวินัย แต่ถ้าการกระทำใดทำให้เสียประโยชน์ต่อทางราชการ หรือบั่นทอนความเจริญ ความสงบ

เรียบง่าย และประสิทธิภาพประสิทธิผลของทางราชการ การกระทำนั้นถือว่าเป็นความผิดทางวินัย ซึ่งจะได้รับการพิจารณาลงโทษตามความร้ายแรงแห่งกรณี

จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัยนี้ นำไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติได้ คือ ในกรณีที่ จะกำหนดว่าการกระทำอย่างใดควรเป็นข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติสำหรับวงการใด ต้องนำจุดมุ่งหมาย ของวินัยของวงการนั้นมาพิจารณากำหนดขอบเขต การกระทำใดที่จะเป็นการขัดขวางหรือบั่นทอน การบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของวงการใด ก็อยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็น ข้อห้ามในวงการนั้น การกระทำใดที่จะเป็นทางสนับสนุนหรือส่งเสริมการบรรลุผลสำเร็จตาม วัตถุประสงค์หลักของวงการใด ก็อยู่ในขอบเขตของวินัย ก็ควรกำหนดเป็นข้อพึงปฏิบัติในวงการนั้น และบางวงการอาจกำหนดจุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัยให้กว้างขึ้น เพื่อธำรงศักดิ์ศรีของ ผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วย

ข้อความคิดว่าด้วยการลงโทษทางวินัย

1) ความหมาย การลงโทษ คือมาตรการอันหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย ซึ่งเป็นมาตรการใน การปราบปรามหรือมาตรการในทางลบ ใช้สำหรับลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย และปราบปราม ให้ข้าราชการโดยทั่วไปไม่กล้ากระทำผิดวินัยเพราะกลัวถูกลงโทษ

ศาสตราจารย์ Stahl กล่าวว่าไม่มีการจัดองค์การใดที่จะเรียบง่ายสมบูรณ์ ไม่มีการ บริหารงานใดที่จะดีเลิศทุกประการ ไม่มีระบบการบริหารงานบุคคลใดที่จะไม่มีการผิดพลาด เกิดขึ้นเลย อันที่จะหลีกเลี่ยงการลงโทษสำหรับการประพฤติดี หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ดีของ เจ้าหน้าที่ได้โดยตลอดไป<sup>59</sup>

ดังนั้นการที่จะหวังว่าในองค์การหนึ่งๆ จะไม่มีการกระทำผิดวินัยเลยย่อมเป็นไปได้ และการหลีกเลี่ยงที่จะมิให้มีการลงโทษก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ดังนั้น การลงโทษจึงเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน กับวินัย แม้ว่าการลงโทษจะเป็นมาตรการที่พึงใช้เป็นอันดับสุดท้ายในการรักษาวินัยข้าราชการ แต่ ก็เป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต้องใช้อยู่ตราบเท่าที่ยังมีข้าราชการกระทำผิดวินัย ทางราชการจะ ใช้การลงโทษเป็นมาตรการสุดท้ายหลังจากที่การส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัย และการป้องกันมิให้ ข้าราชการกระทำผิดวินัยไม่อาจใช้ได้ผลในกรณีนั้น

2) จุดมุ่งหมาย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 การลงโทษทางวินัยมีจุดมุ่งหมาย ดังนี้

(1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน โดยที่พระราช บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาบัญญัติให้ข้าราชการต้องรักษาวินัย

<sup>59</sup> Clemm O. Stahl. (1962). *Public Personnel Administration*. p. 371.



ตามที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ<sup>60</sup> และถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่า กรณีมีหลักฐานตามสมควรหรือมีมูลว่าผู้ใต้บังคับบัญชาคนใดกระทำความผิดวินัยจะต้องดำเนินการทางวินัยทันที<sup>61</sup> ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย<sup>62</sup> ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีบทบาทหน้าที่รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายโดยการ “ปราบ” ผู้กระทำความผิดวินัย และ “ปราบ” มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างผู้กระทำความผิด

(2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาบัญญัติว่า เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 49 ลงโทษตามควรแก่กรณีตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17<sup>63</sup> การลงโทษทางวินัยจึงต้องลงโทษอย่างเป็นธรรมคือพิจารณาแล้วว่าได้กระทำความผิดจริงและลงโทษโดยเสมอหน้าไม่เลือกที่รักมักที่ชัง คือผู้กระทำความผิดในลักษณะเดียวกันย่อมได้รับโทษในลักษณะเดียวกันและจะต้องลงโทษในระดับที่เหมาะสมกับความผิดด้วย จึงจะทำให้ข้าราชการรู้สึกว่ามีความเป็นธรรมในระบบราชการ และจะมีขวัญ กำลังใจ ในการประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีได้

(3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ทั้งนี้ การที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิดวินัยผู้ใด ผู้บังคับบัญชาควรที่จะได้ชี้แจงให้ผู้ถูกลงโทษนี้เข้าใจและยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำลงไป เพื่อที่จะเป็นทางจูงใจให้ผู้กระทำความผิดวินัยได้คิดที่จะปรับปรุงตนเอง เพื่อมิให้กระทำความผิดอีกต่อไป

(4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ โดยทำให้ข้าราชการมีระเบียบวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานโดยสม่ำเสมอ หากในหน่วยงานใดมีข้าราชการบกพร่องในเรื่องระเบียบวินัย หรือบกพร่องในการปฏิบัติราชการ ก็มีการจำเป็นที่จะต้องลงโทษข้าราชการที่บกพร่องนั้นๆ ถ้าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง อันแสดงว่าผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่ไม่สมควรอยู่ในราชการต่อไป ก็ต้องลงโทษสถานหนัก คือ ปลดออก หรือไล่ออก ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นในระบบราชการว่าจะมีแต่บุคคลผู้มีความประพฤติดี มีระเบียบวินัยดี เป็นข้าราชการที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น อันเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการด้วย

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 37.

<sup>61</sup> แห่งเดิม. มาตรา 49 วรรคหนึ่ง.

<sup>62</sup> แห่งเดิม. มาตรา 47.

<sup>63</sup> แห่งเดิม. มาตรา 51.

3) โทษทางวินัย ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดขั้นเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

โทษทางวินัยทั้ง 5 สถานนี้ แยกพิจารณาได้เป็นโทษสำหรับความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง และโทษสำหรับความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง

โทษสำหรับความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณี ให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือนนอกจากนั้น หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ ก็มีอำนาจที่จะงดโทษให้ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้<sup>64</sup>

โทษสำหรับความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออกแล้วแต่กรณี<sup>65</sup> ซึ่งผู้ที่ถูกลงโทษปลดออก ยังมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนผู้นั้นลาออกจากราชการ<sup>66</sup> คือ ถ้ารับราชการเป็นเวลา 10 ปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับบำเหน็จ ถ้ารับราชการเป็นเวลา 25 ปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับบำนาญ

## 2.3 หลักการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์ เป็นกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องที่ตนถูกลงโทษ พิจารณาใหม่ในทางที่เป็นคุณ ซึ่งในกระบวนการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานใดก็ตาม เมื่อมีการสรรหาบุคคลเข้าทำงานแล้วหน่วยงานจะต้องดูแลให้บุคคลเหล่านั้น

<sup>64</sup> ประกาศ ก.พ.อ. (พ.ศ. 2550). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.

<sup>65</sup> แหล่งเดิม.

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 48 วรรคสอง.

ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือเต็มศักยภาพตามความรู้ความสามารถ ซึ่งการที่จะทำให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติเช่นนี้ได้องค์กรจะต้องมีหลักการให้ขวัญและกำลังใจแก่เขา และดูแลให้เกิดความมั่นคงและมั่นใจได้ว่า หากมีกรณีที่เกิดขึ้นในทางที่กระทบกระเทือนสิทธิของเขาโดยเฉพาะกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัย หน่วยงานหรือองค์กรจะมีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่เขา เพื่อเป็นระบบตรวจสอบถ่วงดุลในการดำเนินการที่กระทบกระเทือนสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ปฏิบัติงานที่ถูกดำเนินการนั้น จึงจำเป็นต้องมีระบบการอุทธรณ์ในหน่วยงาน

เมื่อพิจารณาถึงคำสั่งลงโทษทางวินัยคือ คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขึ้นเงินเดือน ปลดออกและไล่ออก ถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามความหมายในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่นิยามไว้ว่า

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

แม้พระราชบัญญัตินี้จะใช้คำว่า “คำสั่งทางปกครอง” แต่ก็หมายถึงนิติกรรมทางปกครองนั่นเอง เหตุที่ไม่ใช่คำว่านิติกรรมทางปกครองก็เพราะผู้ร่างเกรงว่าจะก่อให้เกิดความสับสนแก่สมาชิกสภา จนอาจเป็นเหตุให้กฎหมายไม่ผ่านสภาได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัตินี้จะเห็นว่า เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้ให้นิยามนิติกรรมทางปกครองไว้ โดยเป็นคำนิยามที่สอดคล้องกับความหมายของนิติกรรมทางปกครองที่ใช้อยู่ในประเทศเยอรมัน ที่หมายถึงแต่เฉพาะนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะเรื่องเท่านั้น ไม่หมายรวมถึงที่มีผลเป็นการทั่วไปด้วย

จากนิยามความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา 5 อาจจำแนกองค์ประกอบของ “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองได้ ดังนี้

1) นิติกรรมทางปกครองต้องมีลักษณะเป็นการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง

2) นิติกรรมทางปกครองต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ให้นิยามความหมายของ “เจ้าหน้าที่” ไว้ว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจ หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอย่างอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม” เมื่อพิจารณาจากกรณีนี้นิยามความหมาย

ของ “เจ้าหน้าที่” ไว้ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่จะออกนิติกรรมทางปกครองนั้น มิได้มีความหมายเฉพาะต้องเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่มีความหมายกว้างโดยพิจารณาถึงการใช้อำนาจปกครองด้วย ดังนั้น แม้มีคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครอง แต่เป็นคำสั่งที่ออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจปกครอง ก็อาจเป็นนิติกรรมทางปกครองได้ ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีการจัดทำแบบมหาชน

3) นิติกรรมทางปกครองต้องมีลักษณะที่เป็นการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล การแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองนี้เป็นการทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป และเป็นนามธรรมมาเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะและเป็นรูปธรรม ตัวอย่างการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่ที่สร้างนิติสัมพันธ์ที่ทำให้มีการเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตยอมก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับอนุญาต การที่เจ้าหน้าที่เพิกถอนใบอนุญาตยอมทำให้สิทธิที่ประชาชนได้รับไปแล้วต้องระงับไป การที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งต่อประชาชนยอมทำให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นต้น<sup>67</sup>

ความหมายของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ กระบวนการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองภายในองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มีอำนาจในการตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในเนื้อหาของการใช้อำนาจดุลพินิจ (ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นต้นมีอำนาจดุลพินิจตามกฎหมายด้วย) ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งนั้น ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะเรื่อง มิได้บัญญัติขั้นตอนของการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองไว้ หรือในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นมิได้ออกโดยผู้มีอำนาจสูงสุดในกระทรวงหรือหน่วยงานเทียบเท่ากระทรวง (รัฐมนตรี) หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้นไม่ว่าจะเป็นการรับฟังข้อเท็จจริง การตีความข้อความ การปรับบทกฎหมาย หรือการใช้อำนาจดุลพินิจผู้รับคำสั่งนั้นย่อมมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านเป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น<sup>68</sup>

การอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นมีหลักการเบื้องต้นที่สำคัญ คือ หากมีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น กำหนดวิธีการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นการเฉพาะ ผู้อุทธรณ์ก็ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดไว้ (มาตรา 3) แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม

<sup>67</sup> มานิตย์ จุมปา. (2546). *คู่มือศึกษากฎหมายปกครอง*. หน้า 343-345.

<sup>68</sup> กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2554). *กฎหมายปกครอง*. หน้า 317-318.

หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม

#### คำสั่งทางปกครองที่อุทธรณ์ได้

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว (มาตรา 44 วรรคแรก)

สังเกตได้ว่า กรณีที่คำสั่งใดออกโดยรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยสภาพย่อมไม่อาจอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้อีกต่อไป ผู้ที่เห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถนำคดีไปฟ้องยังศาลปกครองได้ โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน เหมือนกับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ทั่วไป

#### ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ได้แก่ คู่กรณีผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นิยามคำว่า “คู่กรณี” ว่าหมายถึงผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง จากคำนิยามดังกล่าวอาจแยกประเภทของคู่กรณีได้ดังนี้ (1) ผู้ยื่นคำขอ (2) ผู้คัดค้านคำขอ (3) ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และ (4) ผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือน

#### ผู้ที่จะรับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ผู้ที่จะรับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเองเพราะถือว่าเป็นผู้ที่รู้เรื่องคำสั่งทางปกครองนั้นดีที่สุด

#### กำหนดเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คู่กรณีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว แต่หากในคำสั่งนั้นไม่ได้ระบุกรณีที่อยู่หรือระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งนั้น ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์จะเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่มีการแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งระยะเวลาอุทธรณ์จะขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครอง

เงื่อนไขของคำอุทธรณ์ ตามมาตรา 44 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย หลักเรื่องคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ ซึ่งต้องมีสาระ

ตามที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นการสอดคล้องกับหลักการทำคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องประกอบด้วย ก. ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข. ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ค. ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ การที่ต้องระบุสาระสำคัญดังกล่าวในคำสั่งทางปกครอง เพราะสาระสำคัญในแต่ละเรื่องอาจมีความบกพร่องหรือไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้เองเมื่อมีการใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง และผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์สามารถที่จะพิจารณาตรวจสอบความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองนั้นๆ ได้อย่างถูกต้อง คำอุทธรณ์จึงต้องระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การโต้แย้งเพียงแต่ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยปราศจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่อ้างอิงย่อมไม่อาจทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถตรวจสอบทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้นได้อย่างถูกต้อง การโต้แย้งว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจอาศัยพื้นฐานที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายมาเป็นเหตุแห่งการโต้แย้งได้ทั้งสิ้น เช่น เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจ กระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อเท็จจริงไม่ถูกต้องในสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่นำมาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองไม่ถูกต้อง มีการใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดหรือมีการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ข้อโต้แย้งนั้นเกี่ยวพันกับข้อเท็จจริง คำโต้แย้งนั้นจะต้องอ้างข้อเท็จจริงประกอบคำอุทธรณ์ด้วย<sup>69</sup>

#### การพิจารณาอุทธรณ์

##### ก. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่ผู้รับคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ โดยผลการพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น อาจออกมาได้ใน 2 ทาง (มาตรา 45) คือ

##### (1) เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับอุทธรณ์เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ สังเกตได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตนเองได้ ซึ่งต่างไปจากศาลในกรณีที่แม้เห็นว่าคำพิพากษาของตนไม่ถูกต้อง ศาลนั้นก็ไมอาจแก้ไขเองได้ ต้องให้ศาลสูงกว่าเป็นผู้แก้ไข

<sup>69</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. หน้า 117-118.

## (2) ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ (30 วัน) แล้วให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

### ข. ขอบเขตในการพิจารณาอุทธรณ์

สำหรับขอบเขตในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสามารถทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ในขอบเขตดังนี้ คือ

- (1) ปัญหาข้อเท็จจริง
- (2) ข้อกฎหมาย
- (3) ความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง

โดยเมื่อพิจารณาแล้วอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง หรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ (มาตรา 46)

## 2.4 หลักการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

### 1) หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice Principles)

เป็นหลักวิธีพิจารณาที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลในระยะแรก หลักการนี้มีผลบังคับต่อคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการเท่านั้น แต่ต่อมาได้ถูกนำไปใช้กับองค์กรอื่นที่มีอำนาจวินิจฉัยที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน<sup>70</sup> และในปัจจุบันหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติได้ขยายขอบเขตมาเป็นหลักที่ใช้ควบคุมคำวินิจฉัยขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการ<sup>71</sup> โดยถือเป็นหลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในชั้นพิจารณาคดีโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้สามารถพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งที่จะกระทบต่อสิทธิของบุคคลได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และเป็นที่ยอมรับจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิด้วย

H.W.R. Wade ได้กล่าวไว้ในหนังสือ *Administrative Law* ว่าโดยความหมายอย่างกว้างๆ ความยุติธรรมตามธรรมชาติอาจหมายถึง หลักธรรมชาติอย่างง่าย ๆ ว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิด และในหลัก

<sup>70</sup> S.A.De' smith. (1983). *Constitutional and Administrative Law*. p. 569.

<sup>71</sup> P. Stein and J. Shand. (1974). *Legal Values in western Society*. p. 78.

ทางวิชาการความยุติธรรมตามธรรมชาติ มีความหมายเช่นเดียวกับความเป็นธรรม ในทางกฎหมาย ปกครองความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบไปด้วยหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญสองประการ เพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรม ได้แก่ บุคคลไม่อาจจะเป็นผู้ตัดสินคดีในคดีที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยได้ และคำให้การแก้ข้อกล่าวหาของบุคคลย่อมได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมด้วย ซึ่งหลักการทั้งสองข้อนี้มักจะถูกนำไปใช้ในการพิจารณาตัดสินคดีของศาล

โดยที่นิติกรรมทางปกครองบางเรื่องถือเป็นเรื่องภายในของฝ่ายบริหาร ซึ่งฝ่ายตุลาการไม่เข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ข้อพิพาทที่กระทบสิทธิของบุคคลกับฝ่ายปกครอง จึงสิ้นสุดในฝ่ายปกครอง การประกันสิทธิในชั้นพิจารณานี้จึงทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีแนวโน้มที่จะใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้องเหมาะสมได้ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้มีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง (Nemo Judex in re sua) หรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนเป็นผู้วินิจฉัยการมีส่วนได้เสียนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็นการมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัยและสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคติ (likelihood of bias) ส่วนได้เสียทางการเงินที่จะทำให้ขาดคุณสมบัติต้องเป็นส่วนได้เสียทางการเงินโดยตรงไม่ว่าจะมากหรือน้อย และในกรณีการพิจารณาวินิจฉัยกระทำโดยองค์กรกลุ่ม การมีส่วนได้เสียทางการเงินของกรรมการเพียงคนเดียว ก็มีผลทำให้คำวินิจฉัยของกลุ่มขัดกับหลักการนี้ แม้ว่าความมีอคตินี้ไม่น่าจะกระทบกระเทือนต่อเสียงข้างมากก็ตาม ทั้งนี้เพราะสาธารณชนไม่อาจทราบได้ว่ากรรมการผู้มีส่วนได้เสียนั้นมีอิทธิพลต่อกรรมการอื่นๆ เพียงใด<sup>72</sup> ส่วนสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคตินั้นมีหลายประการ เช่น ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ปกครองหรือผู้วินิจฉัยคดีกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยหรือการมีความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่มีการวินิจฉัย โดยเคยวินิจฉัยประเด็นที่จะวินิจฉัยมาแล้ว หรือเป็นผู้ร้องเรียนกล่าวหาเอง ซึ่งย่อมทำให้ไม่สามารถที่จะวินิจฉัยคดีได้อย่างเป็นกลาง ส่วนการแสดงความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัย ถ้าได้ทำอย่างชัดเจนต่อสาธารณชนว่าจะวินิจฉัยอย่างไร หรือจะรับฟังข้อเท็จจริงอย่างไร จะทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ได้อย่างเป็นกลาง<sup>73</sup> นอกจากนั้น ยังหมายรวมถึงเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษข้าราชการ ไม่อาจเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาอุทธรณ์ได้ เพราะถือว่าเขาไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเองในเรื่องการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์

<sup>72</sup> T.C. Hartley and J.A.C. Griffith. (1981). *Government and Law*. p. 346. อ้างโดย สุทธาทิพย์ นาคาปติ. (2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน. หน้า 70.

<sup>73</sup> ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. (2531). การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย. หน้า 34-36.



อาจจะมีสิทธิคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ของตนได้ หากเห็นว่ากรรมการผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งการคัดค้านกรรมการนี้ได้กล่าวรายละเอียดไว้ในเรื่องสิทธิของผู้อุทธรณ์แล้ว อันถือได้ว่าเป็นหลักการหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในข้อนี้

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อยกเว้นของหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง คือ ในกรณีจำเป็นถ้ามีเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวที่กฎหมายให้มีอำนาจวินิจฉัยแม้เขาอาจจะมีอคติที่ต้องยินยอมเพื่อมิให้มีอุปสรรคต่อการบริหารให้เป็นตามกฎหมายหรือในกรณีที่บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิได้สละสิทธิในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีอคติ ทั้งที่กฎหมายให้อำนาจในการคัดค้านได้ ถ้ายังปล่อยให้การพิจารณาคำวินิจฉัยต่อไปโดยไม่คัดค้านก็อาจถือได้ว่าบุคคลผู้นั้นสละสิทธิในการคัดค้าน บางกรณีกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาที่จะทำการคัดค้านไว้ ซึ่งถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดเวลาก็ถือว่าได้สละสิทธิที่จะคัดค้านเช่นกันและการสละสิทธิในการคัดค้านมีผลทำให้บุคคลนั้นไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลได้ว่าคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอคติ<sup>74</sup>

(2) หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง (Audi Alteram Partem) หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายรู้ถึงข้อกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้าย ตลอดจนคำปฏิเสธหรือคำแก้ไขข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการสืบพยานนั้นการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งลับหลังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่อาจทำได้เพราะจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งมีโอกาสซักค้านพยานของคู่กรณีของตนได้ หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่งนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิด้วยวาจา แต่ในบางกรณีอาจให้ชี้แจงข้อเท็จจริงโดยทำเป็นหนังสือก็เพียงพอแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังพยานหลักฐานใดๆ ก็ตามที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งพยานบอกเล่าด้วย<sup>75</sup> และยังสามารถหาพยานหลักฐานได้เอง หรือให้ผู้เชี่ยวชาญวินิจฉัยให้ได้ แต่ต้องให้อีกฝ่ายบุคคลที่ได้รับผลร้ายจากพยานหลักฐานนั้นคัดค้านพยานหลักฐานได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะจำกัดจำนวนพยานบุคคลได้ถ้าเห็นว่ามากเกินไปในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และการพิสูจน์ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวถึงแหล่งข้อมูลหรือคำให้การของพยาน หรือชื่อพยาน หากเห็นว่าจะเป็นอันตรายหรือทำให้เสียประโยชน์ต่อส่วนรวม

ข้อยกเว้นบางประการที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง คือ ในกรณีที่ศาลบัญญัติยกเว้นไว้ให้โดยไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูก

<sup>74</sup> T.C. Hartley and J.A.C.Griffith. Op.cit. p. 345.

<sup>75</sup> H.W.R. Wade. (1982). *Administrative Law*. p. 484.

กระทบสิทธิก่อนที่จะวินิจฉัย แต่ให้รับฟังในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ หรือกรณีที่ต้องมีการวินิจฉัยโดยเร่งด่วนเพื่อความปลอดภัยและประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น สำหรับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ก็ได้กำหนดความผิดทางวินัยในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษได้โดยไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากอีกฝ่ายหนึ่งก่อนวินิจฉัยได้ เช่น ความผิดฐานกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือกระทำผิดจรรยาบรรณวิชาชีพโดยองค์กรวิชาชีพ ได้วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำผิดจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างร้ายแรง ซึ่งกฎหมายให้สิทธิผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ โดยไม่ต้องรับฟังความจากฝ่ายข้าราชการผู้ถูกลงโทษ แต่ผู้บังคับบัญชาก็จะต้องสอบสวนหรือรับฟังข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานอื่นๆ ให้ได้ความแน่ชัดเสียก่อนที่จะสั่งลงโทษ และต่อมาหากข้าราชการผู้นี้อุทธรณ์จึงจะใช้หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่งมาพิจารณาให้ความเป็นธรรม

## 2) หลักความยุติธรรม (Equity)

เป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายๆ ฉบับ รวมทั้งในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและเป็นหลักที่ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย อาจกล่าวได้ว่า หลักความยุติธรรมเป็นหลักการทั่วไปที่ใช้ในการพิจารณา เป็นหลักการที่เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายอันแฝงอยู่ในถ้อยคำของตัวบทกฎหมายต่างๆ ความหมายของคำว่า “ความยุติธรรม” อาจกล่าวได้หลายอย่าง อาจมีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายประการ ซึ่งไม่อาจกล่าวได้ว่าความหมายของใครถูกต้องที่สุด เพราะเป็นความหมายที่เป็นนามธรรม (Abstract) แต่โดยทั่วไปความยุติธรรมคือความถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย ความถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง ความเท่าเทียมกัน ไม่มีอภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษแก่บุคคลใด และความรวดเร็วในการทำให้เกิดความถูกต้อง สิ่งเหล่านี้คือส่วนหนึ่งของความยุติธรรม

ความยุติธรรมควรจะประกอบด้วยหลักการ 4 ประการ ดังนี้

(1) หลักความได้สัดส่วน (Proportion) คือ การพิจารณาตามตัวบทกฎหมายว่าด้วยการกระทำผิดอย่างใดถือว่าเป็นความผิดวินัยฐานใด โดยพิจารณาองค์ประกอบของกฎหมายว่าการกระทำนั้นๆ เป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายแล้วหรือไม่ ถ้าไม่มีบทกฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด ก็ไม่ถือว่าเป็นความผิด ถ้าครบองค์ประกอบความผิดก็ปรับบทความผิดไปตามมาตรานั้น และลงโทษไปตามความผิดนั้น

(2) หลักมโนธรรม (Morality) คือ การใช้วิจรรย์ญาณของผู้วินิจฉัยอุทธรณ์อย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้อง เหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น ในสภาพการณ์นั้น โดยอาศัยข้อเท็จจริงและพยานแวดล้อมประกอบ เพื่อให้เห็นความเป็นไปได้ในการกระทำผิด เพราะ

การกระทำบางอย่างเข้าองค์ประกอบของความผิดแล้ว แต่ผู้กระทำความผิดกระทำไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด หรืออาจทำเพราะมีเจตนาสุจริต หรือคิดว่าตนมีอำนาจทำให้ ซึ่งผู้พิจารณาอุทธรณ์จะต้องใช้หลักนี้ควบคู่ไปกับหลักความได้สัดส่วนจึงจะทำให้การพิจารณามีความถูกต้องยิ่งขึ้น แต่การใช้หลักมโนธรรมนี้ ผู้พิจารณาโทษในชั้นต้นมีโอกาใช้ได้มากกว่าผู้พิจารณาชั้นอุทธรณ์ เพราะใช้เป็นหลักในการวางระดับโทษ คือ ถ้าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง อาจวางระดับโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ก็อยู่ในดุลพินิจของผู้พิจารณา หรือถ้าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอาจวางระดับโทษปลดออกหรือไล่ออกเป็นต้น ซึ่งถ้าผู้พิจารณาโทษวางระดับโทษหนักเกินไป มาในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ถ้าปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ทำผิดจริง แต่ควรได้รับโทษน้อยกว่าโทษที่ได้รับอยู่ ผู้พิจารณาอุทธรณ์อาจจะไม่นำหลักมโนธรรมมาใช้เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องดุลพินิจในการวางระดับโทษของผู้ลงโทษ เว้นเสียแต่ว่าเป็นกรณีที่ปรากฏอย่างชัดเจนถึงเจตนาสุจริตของผู้อุทธรณ์ว่ามีได้คิดที่จะทำความผิดวินัย จึงจะยกหลักมโนธรรมขึ้นมาพิจารณาประกอบ

(3) หลักความเป็นธรรม (Fairness) ใช้ประกอบเป็นหลักในการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับการพิจารณาถึงระดับโทษที่ข้าราชการถูกลงโทษ หลักการนี้ก็เช่นเดียวกับหลักมโนธรรม ซึ่งจะใช้โดยผู้บังคับบัญชาผู้ตั้งลงโทษมากกว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หลักการนี้คือการพิจารณาว่าเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น ผู้กระทำควรต้องได้รับโทษเสมอกัน ในการกระทำความผิดอย่างเดียวกัน ที่มีลักษณะและพฤติการณ์คล้ายคลึงกัน โดยไม่มีการยกเว้นและเลือกที่รักมักที่ชัง ในทางตรงกันข้ามถ้าเป็นความผิดอย่างเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในลักษณะพฤติการณ์และเหตุผลของการกระทำระดับโทษที่ได้รับย่อมจะแตกต่างกัน ทั้งนี้โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงเหล่านี้ เช่น

ก. ลักษณะของการกระทำผิด ความผิดอย่างเดียวกันบางลักษณะพฤติการณ์อาจพิจารณาได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องลงโทษปลดออก หรือไล่ออก แต่บางลักษณะพฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง สามารถลงโทษไม่ถึงออกจากราชการได้

ข. ผลแห่งการกระทำผิด ความผิดอย่างเดียวกันอาจต้องระวางโทษต่างกันเพราะผลแห่งการกระทำผิดทำให้เกิดความเสียหายมากน้อยต่างกัน กรณีนี้พิจารณาความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นหลัก

ค. คุณความดี ในความผิดอย่างเดียวกันผู้มีประวัติการทำงานดีไม่เคยกระทำผิดมาก่อน อาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ที่เคยกระทำผิดมาก่อนแล้ว ผู้ทำผิดในเรื่องเดียวกัน คนที่พยายามแก้ไขบรรเทาผลร้าย อาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ไม่ได้พยายามทำเช่นนั้น

ง. การให้ออกโอกาสแก้ไขความประพฤติ ถ้าเป็นความผิดเล็กน้อยไม่ร้ายแรงอาจให้ออกโอกาสแก่ผู้กระทำผิดที่จะแก้ไขความประพฤติอีกครั้ง โดยวางโทษสถานเบา หรือยกโทษ แล้วแต่กรณี

ฉ. เหตุเบื้องหลังการกระทำ การกระทำผิดเพราะความจำเป็นบังคับหรือเพราะถูกขู่โทสะ อาจได้รับโทษน้อยกว่าทำผิดโดยสันดานชั่วร้าย บางทีการกระทำผิดอาจเกิดขึ้นเพราะโรคจิต ซึ่งต้องใช้การรักษามากกว่าการลงโทษ

ช. สภาพของผู้กระทำผิด ในความผิดอย่างเดียวกันอาจกำหนดโทษต่างกัน ตามสภาพของผู้กระทำผิด ซึ่งอาจต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงเพศ อายุตัว อายุราชการ การศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ และสภาพทางส่วนตัวด้านอื่นๆ ของผู้กระทำผิด

หลักความเป็นธรรมนี้จะช่วยให้การใช้ดุลพินิจของผู้พิจารณาอุทธรณ์มีความละเอียดยิ่งขึ้น เพราะการพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะรายย่อมมีรายละเอียดของผู้กระทำการกระทำและผลของการกระทำแตกต่างกัน

(4) หลักความรวดเร็ว (Promptness) หรือความฉับพลันในการพิจารณา เพราะการที่ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยย่อมทำให้ผู้นั้นเสียสิทธิต่างๆ มากมาย รวมทั้งเสียชื่อเสียง ขวัญและกำลังใจด้วย ดังนั้น หากการพิจารณาอุทธรณ์ได้กระทำโดยความรวดเร็ว ย่อมจะเป็นการเยียวยาให้กับผู้ที่ถูกกระทบสิทธินั้นได้ ถ้าปรากฏว่าผู้นั้นไม่ได้กระทำผิดตามที่ถูกลงโทษ ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ และชื่อเสียงกลับคืนมาโดยเร็ว หากกระทำผิดจริงในกรณีที่ถูกลงโทษปลดออกจากราชการก็จะได้รับบำเหน็จบำนาญตามสิทธิ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้สิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนลาออกจากราชการ เป็นต้น อีกทั้งความรวดเร็วนี้ยังเป็นประโยชน์ในการพิจารณาในแง่ของพยานหลักฐานอีกด้วย ซึ่งหลักการนี้กฎหมายได้กำหนดไว้ในลักษณะของกำหนดเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์

## 2.5 หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม

องค์กรของรัฐประเภทนี้แบ่งโดยพิจารณาจากจำนวนสมาชิกที่ประกอบขึ้นเป็นองค์กรนั้น ถ้าองค์กรนั้นประกอบด้วยสมาชิกเพียงคนเดียวก็จะเป็นองค์กรเดี่ยว ถ้าประกอบด้วยสมาชิกหลายคนก็จัดเป็นองค์กรกลุ่ม (Collective Organ) การแบ่งในลักษณะนี้ทำให้เห็นลักษณะในการแสดงเจตนาที่แตกต่างกัน การแสดงเจตนาขององค์กรเดี่ยวนั้นไม่ซับซ้อนเพราะสามารถตัดสินใจ และการแสดงเจตนาโดยบุคคลคนเดียวไม่ต้องร่วมตัดสินใจกับองค์กรอื่น เพียงแต่พิจารณาเฉพาะขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นก็เพียงพอ เช่น ประมุขแห่งรัฐ นายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

ส่วนองค์กรกลุ่มนั้นการตัดสินใจและการแสดงเจตนามีความซับซ้อนกว่าองค์กรเดี่ยว เพราะองค์กรกลุ่มประกอบด้วยสมาชิกหลายคน ตัวอย่างเช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรลำดับรองลงมาที่อยู่ในรูปคณะกรรมการต่างๆ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการตัดสินใจและการแสดงเจตนาขององค์กรกลุ่มชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ดังต่อไปนี้

1) พิจารณาจากองค์ประกอบ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรกลุ่มจะต้องระบุจำนวนสมาชิกขององค์กรกลุ่มไว้ว่ามีจำนวนเท่าใด โดยหลักแล้วมติขององค์กรกลุ่มจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบถ้วนในขณะที่ประชุมมีมติเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากสมาชิกขององค์กรกลุ่มตายหรือลาออกก็ต้องดำเนินการตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกครบถ้วนตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน จึงจะดำเนินการประชุมมีมติได้ อย่างไรก็ตามหากเห็นว่าจะเป็นปัญหาในการปฏิบัติ โดยเฉพาะองค์กรกลุ่มที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก หรือวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งซับซ้อน เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีนั้นกฎหมายควรบัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ประชุมได้แม้สมาชิกขององค์กรกลุ่มนั้นยังมีไม่ครบตามองค์ประกอบก็ตาม

2) พิจารณาจากองค์ประชุม การแสดงเจตนาหรือมีมติใดๆ ขององค์กรกลุ่มจะต้องเกิดขึ้นจากการประชุมปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันในบรรดาสมาชิกขององค์กรกลุ่ม เพราะการจัดตั้งองค์กรกลุ่มซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งนั้นมุ่งหมายที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันตามหลักการของประชาธิปไตย ซึ่งเชื่อว่าหลังจากแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันแล้วจะมีความคิดเห็นที่ถูกต้องร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ก่อนจะประชุมจะต้องมีหนังสือเรียกประชุม ระบุวัน เวลา และสถานที่ที่จะประชุมและเรื่องที่บรรจุเป็นระเบียบวาระที่จะพิจารณาไปถึงสมาชิกขององค์กรกลุ่มทุกคน แล้วนำผลรวมเป็นมติข้อมเป็นมติที่ไม่ชอบ หรือมีการประชุมโดยไม่แจ้งให้สมาชิกบางคนได้ทราบก็ถือว่าเป็นการประชุมที่ไม่ชอบเช่นเดียวกัน

นอกจากจะต้องมีการประชุมและเรียกประชุมถูกต้องแล้ว จะต้องมีส่วนร่วมประชุมครบองค์ประชุม คือ ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งโดยปกติจะไม่เต็มตามจำนวนทั้งหมดหรือครบองค์ประกอบ เพราะสมาชิกขององค์กรกลุ่มมีจำนวนมากยากที่จะให้มาประชุมทุกคนตามจำนวนที่กำหนดไว้เป็นองค์ประกอบได้ กฎหมายจึงกำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำที่เข้าร่วมประชุมซึ่งสามารถมีมติหรือแสดงเจตนาให้มีผลทางกฎหมายได้ จำนวนสมาชิกขั้นต่ำขององค์กรกลุ่มที่เข้าร่วมประชุมนี้เรียกว่า “องค์ประชุม” โดยปกติกฎหมายจะกำหนดจำนวนองค์ประชุมไว้ว่ามีจำนวนเท่าใด เช่น เกินกว่ากึ่งหนึ่ง ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด มีกรณีข้อยกเว้นเท่านั้นที่กำหนดไว้เท่ากับองค์ประกอบ แต่ถ้าไม่กำหนดไว้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยทั่วไปที่จะต้องมีส่วนร่วมประชุมมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

นอกจากนั้นยังมีหลักทั่วไปว่าผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ประชุมองค์กรกลุ่มพิจารณาข้อมไม่สามารถร่วมอยู่ในที่ประชุมได้ เพราะอาจจะทำให้สมาชิกขององค์กรกลุ่มไม่กล้าอภิปรายแสดงเหตุผลหรือตัดสินใจโดยอิสระได้ ดังนั้นมติของที่ประชุมที่ดีสมาชิกซึ่งมีส่วนได้เสียในผลของการลงมติร่วมอยู่ด้วยข้อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3) พิจารณาจากองค์มติ มติของที่ประชุมซึ่งมีผู้มาประชุมครบองค์ประชุมจะต้องมีคะแนนเสียงครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยปกติจะกำหนดไว้ตามหลักปริมาณ คือ จำนวนคะแนนเสียงข้างมาก จำนวนคะแนนเสียงข้างมากนี้มีได้ 2 ลักษณะ คือ คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา หมายถึงคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของผู้ร่วมประชุม หรือเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เรียกว่า “มติธรรมดา” และคะแนนเสียงข้างมากพิเศษ หมายถึง เกินกว่ากึ่งหนึ่งอีกจำนวนหนึ่ง เช่น สองในสามหรือสามในสี่ของผู้ร่วมประชุม หรือของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเรียกว่า “มติพิเศษ”

นอกจากนั้นบางครั้งกฎหมายอาจกำหนดให้มีมติเป็นเอกฉันท์ คือมีคะแนนเสียงสอดคล้องกันทั้งหมดทุกคน ซึ่งจะกำหนดไว้ในกรณีพิเศษจริงๆ เช่น การทำคำพิพากษาของศาลฎีกา เป็นต้น แต่ในบางกรณีอาจกำหนดไว้ว่าเป็นมติได้เมื่อไม่มีผู้คัดค้านหรือใช้สิทธิวีโต้ (Veto) ในกรณีนี้ถ้าไม่มีผู้คัดค้านถือว่าเป็นมติของที่ประชุมแล้ว แต่ถ้ามีผู้คัดค้านเพียงคนเดียว เรื่องที่นำมาพิจารณานั้นจะตกไปทันที

สำหรับคะแนนเสียงข้างมากอาจแยกได้ดังนี้

ก) คะแนนเสียงข้างมากสัมพัทธ์ (relative majority) คือ จำนวน คะแนนเสียงข้างมากที่สุดขององค์ประชุม หรือของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

ข) คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด (absolute majority) คือ จำนวนคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งขององค์ประชุมหรือของจำนวนสมาชิกทั้งหมด<sup>76</sup>

<sup>76</sup> สมยศ เชื้อไทย. (2555). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. หน้า 207-210.

## บทที่ 3

### การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ

เมื่อได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการในบทที่ 2 ซึ่งทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมา หลักการและเหตุผล แนวคิดและจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการพอสังเขปแล้ว

การที่สถาบันอุดมศึกษาได้ออกข้อบังคับกำหนดให้นำการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาบังคับใช้กับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการโดยอนุโลม ผู้วิจัยจึงเห็นควรนำหลักกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาศึกษาวิเคราะห์ว่าสามารถสร้างหลักประกันความมั่นคง เป็นธรรมให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการได้มากน้อยเพียงใด

#### 3.1 วินัยและการรักษาวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 5 วินัยและการรักษาวินัย บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องรักษาวินัยและจรรยาบรรณตามที่บัญญัติในหมวดนี้ โดยเคร่งครัด ตั้งแต่มาตรา 37 ถึงมาตรา 47 โดยแยกเป็นกลุ่มการรักษาวินัยได้ดังนี้

1. วินัยต่อประเทศชาติ
2. วินัยต่อผู้บังคับบัญชา
3. วินัยต่อผู้ร่วมงาน ประชาชนและนักศึกษา
4. วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
5. วินัยต่อตนเอง

1) วินัยต่อประเทศชาติ

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ มาตรา 38

2) วินัยต่อผู้บังคับบัญชา

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้ง ถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย

การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็น ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 40

3) วินัยต่อผู้ร่วมงาน ประชาชนและนักศึกษา

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี มีความสุภาพเรียบร้อย วางตนให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย อุทิศเวลาให้กับทางราชการอย่างเต็มที่ รักษาความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติงานราชการด้วยกัน

การกลั่นแกล้ง การดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ช่มเหง ผู้ร่วมปฏิบัติราชการ นักเรียน นิสิต นักศึกษา หรือประชาชนอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 41

4) วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(1) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เทียงธรรม ขยันหมั่นเพียร และดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการ

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของทางราชการ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของทางราชการ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 39



(2) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่กระทำการ หรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน การกระทำดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย มาตรา 42

(3) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่เป็นการปฏิบัติราชการ หรือได้รับมอบหมายจากอธิการบดี มาตรา 43

(4) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด มาตรา 45

#### 5) วินัยต่อตนเอง

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 44

#### 6) ข้อกำหนดวินัยเพิ่มเติม

นอกจากข้อวินัยที่กำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 5 แล้ว ตามข้อ 2 แห่งประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ยังกำหนดข้อวินัยที่ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออกในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากระทำการดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ข้อ 3

(2) แก้ไขผลการเรียนหรือผลการสอบของนักศึกษาโดยมิชอบ ข้อ 4 (1)

(3) มีหน้าที่ออกข้อสอบแล้วเปิดเผยข้อสอบโดยมิชอบ ข้อ 4(2)

(4) แอบอ้างเอาผลงานทางวิชาการของผู้อื่นมาเป็นผลงานทางวิชาการของตน

ข้อ 4(3)

(5) ล่วงละเมิดทางเพศกับนิสิต นักศึกษา หรือนักเรียน ข้อ 5

(6) ประพฤติชั่วสาวหรือกระทำอนาจารกับนิสิตนักศึกษาหรือนักเรียน เว้นแต่ในกรณีไม่ร้ายแรงจะลงโทษต่ำกว่าไล่ออกหรือปลดออกก็ได้ ข้อ 5 วรรคสอง<sup>1</sup>

ตามมาตรา 45 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด

จรรยาบรรณที่กำหนดขึ้น จะกำหนดว่าการประพฤติผิดจรรยาบรรณในเรื่องใดเป็นความผิดวินัยหรือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วยก็ได้

ตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา ได้กำหนดการกระทำผิดจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาดังต่อไปนี้อย่างน้อยให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง ซึ่งถือว่าเป็นข้อวินัยด้วย เพราะกำหนดให้เป็นความผิดวินัยด้วยตามข้อ 4 และข้อ 7 ดังนี้

- (1) การนำผลงานทางวิชาการของผู้อื่นมาเป็นผลงานของตนโดยมิชอบ
- (2) การล่วงละเมิดทางเพศหรือมีความสัมพันธ์ทางเพศกับนักศึกษา ซึ่งมีใช้คู่สมรสของตน
- (3) การเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากนักศึกษาหรือผู้รับบริการเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการใด
- (4) การเปิดเผยความลับของนักศึกษาหรือผู้รับบริการที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือจากความไว้วางใจ โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักศึกษาหรือผู้รับบริการ
- (5) การสอนหรืออบรมนักศึกษาเพื่อให้กระทำการที่รู้ย่อว่าผิดกฎหมายหรือฝ่าฝืนศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง
- (6) การกระทำความผิดอื่นตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดตามสภาพและความร้ายแรงของการกระทำ

การกระทำผิดจรรยาบรรณที่เป็นความผิดวินัยหรือผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 6<sup>2</sup>

พิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 5 วินัยและการรักษาวินัย ประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีใน

<sup>1</sup> ประกาศ ก.พ.อ. (พ.ศ. 2550). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.

<sup>2</sup> ประกาศ ก.พ.อ. (พ.ศ. 2551). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เรื่อง มาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องรักษาวินัยและจรรยาบรรณตามที่บัญญัติในหมวดนี้ โดยเคร่งครัด ซึ่งจะเห็นว่ามีทั้งการบัญญัติและกำหนดข้อปฏิบัติและข้อห้ามรวมถึงลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กระจัดกระจายไปตามมาตราและข้อต่างๆ ดังนี้

(1) กรณี “ข้อปฏิบัติ” ได้บัญญัติกระจายไปตามมาตราต่างๆ ดังนี้ มาตรา 38 มาตรา 39 วรรคหนึ่งและวรรคสี่ มาตรา 40 วรรคหนึ่ง มาตรา 41 วรรคหนึ่ง มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 44 มาตรา 45

(2) กรณี “ข้อห้าม” ได้บัญญัติกระจายไปตามมาตราต่างๆ ดังนี้ มาตรา 39 วรรคสอง วรรคห้า มาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43

(3) กรณี “ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” ได้บัญญัติการกระทำในลักษณะที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกระจายอยู่ตามมาตราและข้อต่างๆ ดังนี้ มาตรา 39 วรรคสามและวรรคห้า มาตรา 40 วรรคสอง มาตรา 41 วรรคสอง มาตรา 44 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา 45 วรรคสาม ตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 3 ข้อ 4 (1) (2) (3) และข้อ 5 และตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 4 (1) (2) (3) (4) (5) และ (6)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ยังได้บัญญัติให้จรรยาบรรณเป็นส่วนหนึ่งของวินัย โดยให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาปฏิบัติตามจรรยาบรรณที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดไว้ในข้อบังคับ ข้าราชการที่ทำผิดจรรยาบรรณที่เป็นความผิดทางวินัย จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยและต้องถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 45 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

การกำหนดข้อวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ยังไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร เช่น ไม่มีข้อวินัยเกี่ยวกับ การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ การรักษาความลับของทางราชการ การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เป็นต้น จึงเป็นบทบัญญัติข้อวินัยที่ไม่ชัดเจนแน่นอน อยากรต่อการปฏิบัติตามและการตีความวินิจฉัยพิจารณา ลงโทษทางวินัย

### 3.2 การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ

การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ หมายถึง กระบวนการทั้งหลายที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมายเมื่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณา ซึ่งได้แก่ การ

สืบสวนทางวินัย การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวนวินัย การสั่งพักราชการ การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ และการลงโทษ ซึ่งจะแยกอธิบาย ดังนี้

1) การสืบสวนทางวินัยคือ การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งกรณีที่จะดำเนินการทางวินัยต่อไป

การสืบสวนทางวินัยมี 2 กรณี คือ

(1) การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย

การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย เป็นกระบวนการที่ไม่ต้องทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย ซึ่งอาจกระทำโดยทางลับก็ได้ และควรที่จะกระทำก่อนดำเนินการทางวินัยต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่า กรณีมีมูลน่าเชื่อว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ กระทำผิดวินัยหรือไม่ หากกรณีมีมูลก็ดำเนินการทางวินัยต่อไป แต่ถ้าสืบสวนแล้วเห็นว่ากรณีไม่มีมูลก็ไม่ต้องดำเนินการทางวินัย ซึ่งตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง และวรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติไว้ว่า

“ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำผิดวินัย หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนโดยลับ และต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า เว้นแต่เป็นกรณีการกระทำผิดวินัยที่มีโทษความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่ ก.พ.อ. กำหนด จะไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ก่อนตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาจะมอบหมายให้บุคคลใดสืบสวนเบื้องต้นว่าการกล่าวหาอันมีหลักฐานตามสมควรหรือไม่ก็ได้”

ตามมาตรา 49 วรรคสองเป็นกระบวนการก่อนการดำเนินการทางวินัย คือหากยังมีข้อสงสัยว่าการกล่าวหาอันมีหลักฐานตามสมควรหรือไม่ ผู้บังคับบัญชาจะมอบหมายให้บุคคลใดสืบสวนเบื้องต้นว่าการกล่าวหาอันมีหลักฐานตามสมควรหรือไม่ก็ได้

แต่ถ้ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ว่าจะเป็นเรื่องผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ตาม ก็จะต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า มาตรา 49 วรรคหนึ่ง

ตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง มีข้อยกเว้นว่าหากเป็นกรณีการกระทำผิดวินัยที่มีโทษความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่ ก.พ.อ. กำหนด จะไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ไม่ต้องการให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ได้บังคับบัญชา ทั้งที่กรณียังไม่มีมูล เพื่อป้องกันมิให้ผู้ได้บังคับบัญชาเสียชื่อเสียงหรือเสียสิทธิประโยชน์ไปโดยไม่ควรที่จะเสีย กล่าวคือ ถ้ามีผู้กล่าวหาที่ปรากฏตัวผู้กล่าวหา ไม่ใช่บัตรสนเท่ห์ หรือผู้บังคับบัญชาสงสัยว่าผู้ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ผู้บังคับบัญชาจะเก็บเรื่องที่มีผู้กล่าวหาผู้ได้บังคับบัญชาของตนไว้ โดยไม่ดำเนินการอย่างไรหาได้ไม่ จะต้องรีบสืบสวนหรือพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาหรือไม่ ถ้าสืบสวนหรือพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีไม่มีมูล จึงจะยุติเรื่องได้

กรณีที่จะทำการสืบสวนได้แก่ กรณีที่มีการกล่าวหาหรือสงสัยว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ กระทำผิดซึ่งมีที่มาอันเป็นมูลกรณีที่ปรากฏขึ้นหลายทาง เช่น

1. มีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยโดยผู้ร้องเรียนแจ้งชื่อและที่อยู่ของตนเป็นที่แน่นอนพร้อมทั้งระบุกรณีที่กล่าวหาพอที่จะสามารถดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

2. ผู้บังคับบัญชารู้เห็นหรือสงสัยว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการในบังคับบัญชากระทำผิดวินัย ซึ่งอาจได้รู้เห็นการกระทำเองหรือมีผู้บอกให้รู้หรือพบเห็นจากเอกสารหลักฐาน

3. ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นแจ้งมาให้ทราบว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ในบังคับบัญชากระทำผิดวินัยหรือสงสัยว่ากระทำผิดวินัย

4. มีบัตรสนเท่ห์กล่าวหาว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการในบังคับบัญชากระทำผิดวินัยโดยระบุพยานหลักฐานกรณีแวดล้อมชัดเจนระบุพยานบุคคลแน่นอน

(2) การสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย

กรณีนี้ เป็นการสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการได้กระทำผิดวินัย เช่น กระทำผิดฐานกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ อันเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามกฎหมาย ก.พ.อ. ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2549) หรือไม่

การสืบสวนดังกล่าวนี้ เป็นกระบวนการอันเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการทางวินัยในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ที่จะไม่ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนก็ได้ เพราะเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง เพียงแต่สืบสวนให้ได้ว่ามีความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือไม่ ตามกฎหมาย ก.พ.อ. ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2549)<sup>3</sup> ถ้าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกก็ไม่

<sup>3</sup> กฎ ก.พ.อ. ฉบับที่ 1. (พ.ศ. 2549). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง.

เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งถ้าจะลงโทษฐานกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ต้องมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนเสียก่อน

#### วิธีการสืบสวน

วิธีการสืบสวนทางวินัยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบการใดกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ การสืบสวนอาจจะดำเนินการโดยวิธีการอย่างใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการสืบสวนว่าควรจะใช้วิธีการอย่างไร จึงจะเหมาะสมที่จะให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ

1. การสืบสวนโดยทางลับ ได้แก่ การสืบสวนที่ดำเนินการไปโดยมิให้ผู้กระทำผิดหรือผู้ถูกสงสัยว่าเป็นผู้กระทำผิดรู้ตัวถึงเรื่องที่จะทำการสืบสวน โดยใช้กลวิธีที่เหมาะสม เช่น การเข้าไปพูดคุยโดยปกติธรรมดา หว่านล้อมให้พูดในประเด็นที่ต้องการทราบ หรือทำทีเข้าไปศึกษาถึงวิธีการดำเนินการ หรือการปฏิบัติงานและขอคู่อเอกสารเกี่ยวกับเรื่องนั้นโดยที่ผู้นั้นไม่ทันรู้ตัว หรือจะมอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าไปอยู่ในเหตุการณ์ เพื่อจะได้ทราบถึงความเคลื่อนไหว หรือข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ว่ามีแนวโน้มพอที่จะเชื่อได้ว่าใครเป็นผู้กระทำผิด หรือผู้นั้นได้กระทำความผิดจริงหรือไม่

2. การสืบสวนโดยเปิดเผย ได้แก่ การหาข้อเท็จจริงโดยวิธีแจ้งหรือแสดงให้ผู้ถูกสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงประเด็นแห่งข้อกล่าวหา และขอให้ชี้แจงแสดงผลแก่ข้อกล่าวหา โดยปกติผู้สืบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีอยู่หรือข้อมูลต่างๆ ไว้ก่อนเพื่อสะดวกในการที่จะชี้หรือยืนยันถึงข้อกล่าวหา

กรณีใดสมควรจะสืบสวน โดยเปิดเผยหรือโดยทางลับนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะสืบสวน ความร้ายแรงแห่งกรณี ตลอดจนความเสียหายหรือเสียชื่อเสียงเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนกล่าวหาโดยอ้างพยานหลักฐานแน่ชัดจะใช้วิธีการสอบสวนโดยเปิดเผยก็ได้ แต่หากเป็นกรณีที่สงสัยว่าจะมีการกระทำผิดหรือมีผู้ร้องเรียนโดยกล่าวหาลอยๆ หากจะดำเนินการสืบสวนโดยเปิดเผยอาจเป็นการเอิกเกริก ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดเลยจะทำให้เขาเสียชื่อเสียง หรือถ้าหากเขากระทำผิดจริง จะเป็นทางให้ผู้กระทำผิดไหวตัวหรือรู้ตัว อาจจะมีการทำลายหลักฐานหรือเสื่อมสอนพยานให้ถ้อยคำบิดเบือนได้ จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการสืบสวนโดยวิธีลับ มิให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานรู้ตัว หรือเตรียมการล่วงหน้าได้ หรือถ้าหากสืบสวนได้ปรากฏว่า ไม่เป็นความจริงตามข้อกล่าวหา ก็จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ต้องเสื่อมเสียชื่อเสียง

ในการสืบสวน ถ้าได้มีการบันทึกถ้อยคำของผู้ที่ได้สอบถาม และให้ลงลายมือชื่อไว้ด้วยก็จะเป็นหลักฐานที่ดี แต่ถ้าผู้ให้ถ้อยคำไม่ยอมลงลายมือชื่อจะด้วยเหตุผลใดก็ตามผู้สืบสวนจะทำเพียงบันทึกรายงานการสืบสวนขึ้นก็ได้

2) การตั้งเรื่องกล่าวหา เป็นการตั้งเรื่องดำเนินกรทางวินัยแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเห็นว่ากรณีมีมูลที่จะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนและดำเนินการทางวินัย การตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว เป็นการตั้งเรื่องกล่าวหาในคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน จะระบุชื่อผู้ถูกกล่าวหา และเรื่องที่กล่าวหาไว้ ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มิได้บังคับให้ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา อาจกระทำโดยบันทึกแจ้งให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบเป็นลายลักษณ์อักษรว่า ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยในเรื่องใด สาระสำคัญ ในการตั้งเรื่องกล่าวหา คือ ข้อความซึ่งบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรระบุชื่อผู้ถูกกล่าวหาและเรื่องที่กล่าวหา ผู้ตั้งเรื่องกล่าวหา ก็คือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจของผู้ถูกกล่าวหา

(1) กรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเห็นว่ากรณีมีหลักฐานตามสมควรต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนโดยพลัน<sup>4</sup> ตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 การตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว ก็เป็นการตั้งเรื่องกล่าวหา ซึ่งในคำสั่งจะระบุชื่อผู้ถูกกล่าวหาและเรื่องที่กล่าวหาไว้

(2) กรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 49 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มิได้บังคับให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหาจึงอาจกระทำโดยทำบันทึกแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบเป็นลายลักษณ์อักษรว่า ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยในเรื่องใด สาระสำคัญที่จะต้องมีการตั้งเรื่องที่กล่าวหา คือ ข้อความซึ่งบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรระบุชื่อผู้ถูกกล่าวหาและเรื่องที่กล่าวหา ผู้ตั้งเรื่องที่กล่าวหา คือ ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา

การตั้งเรื่องกล่าวหาต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการเป็นขั้นตอนที่จำเป็นจะต้องแจ้งให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยในเรื่องใด เพื่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการผู้ถูกกล่าวหาจะได้รู้ตัวและมีโอกาสชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาได้ และจะได้เป็นหลักฐานว่าผู้บังคับบัญชา ซึ่งรู้ว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ผู้ใดกระทำผิดวินัยได้ดำเนินการแก่ผู้นั้นแล้ว มิได้ละเลยหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 หากแต่มิได้มีการลงโทษ เพราะเห็นว่าไม่มีความผิดตามที่ผู้ร้องเรียน

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 49.

การตั้งเรื่องกล่าวหาโดยแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเรื่องที่ถูกกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้เตรียมชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เพื่อความเป็นธรรม ถ้าผู้นั้นมีได้กระทำผิดวินัย จะได้ไม่ลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด หรือถ้าผู้นั้นมีได้กระทำผิดวินัยจริง ผู้บังคับบัญชาจะได้พิจารณาความผิดและลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการผู้นั้นได้โดยถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดตามควรแก่กรณี อันเป็นการปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 49 ลงโทษตามควรแก่กรณีตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17”

การตั้งเรื่องกล่าวหาพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ผู้ใดควรกระทำก็ต่อเมื่อผู้บังคับบัญชาได้สืบสวน รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเบื้องต้น เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาแล้วเห็นว่ากรณีมีมูลควรจะดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการผู้นั้น ไม่ควรตั้งเรื่องกล่าวหาพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการผู้ใดโดยมิได้สืบสวนให้เห็นว่ากรณีมีมูลเสียก่อน เพราะจะเป็นทางเสียหายแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการผู้นั้น และแก่ทางราชการเป็นส่วนรวมตามที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าด้วยการสืบสวน

เรื่องที่ถูกกล่าวหาไม่ใช่ฐานความผิด แต่เป็นเรื่องราวหรือการกระทำที่กล่าวอ้างว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการผู้ถูกกล่าวหาทำความผิด ฉะนั้น ในการตั้งเรื่องกล่าวหา จึงควรระบุแต่เพียงเรื่องราว หรือการกระทำที่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกกล่าวหาทำความผิดเท่านั้น ไม่ควรระบุนามตราว่าด้วยวินัยหรือฐานความผิด การระบุนามตราว่าด้วยวินัยหรือฐานความผิดนั้น ควรปล่อยให้เป็นเรื่องของคณะกรรมการสอบสวน ผู้พิจารณาความผิด และผู้พิจารณาโทษที่จะพิจารณาปรับบทลงโทษ และระบุนามตราความผิด หลังจากได้สอบสวนพิจารณาเสร็จแล้ว เนื่องจากการกำหนดบทมาตราว่าด้วยวินัยหรือฐานความผิดไว้เสียแต่แรกแล้ว อาจจะเป็นการจำกัดขอบเขตของการสอบสวนพิจารณา ให้อยู่เฉพาะในบทมาตราว่าด้วยวินัยหรือฐานความผิดที่กำหนดไว้ ถ้าสอบสวนพิจารณาเกินกว่านั้นจะเกิดปัญหาว่าเป็นการสอบสวนเรื่องอื่น หรือพิจารณาโทษในเรื่องอื่นที่มีใช้เรื่องที่ให้สอบสวน แต่ถ้าระบุแต่เพียงเรื่องราว หรือการกระทำที่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกกล่าวหาทำความผิดโดยไม่ระบุนามตราว่าด้วยวินัยหรือฐานความผิด คณะกรรมการสอบสวน หรือผู้มีอำนาจพิจารณาโทษอาจพิจารณาว่าผลการสอบสวนในเรื่องที่ถูกกล่าวหา นั้น ฟังข้อเท็จจริงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยในเรื่องนั้นอย่างไร แล้วปรับบทความผิดวินัยฐานใด ตามมาตราใดก็ได้



3) การสอบสวนทางวินัย คือ การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลาย เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ หรือเพื่อพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ได้ความจริง และยุติธรรม และเพื่อพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยจริงหรือไม่ ถ้าได้กระทำความผิดจริงก็ลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยนั้น

การสอบสวนทางวินัย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนเพื่อพิจารณาลงโทษในกรณีความผิดไม่ร้ายแรง หรือการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อนดำเนินการสอบสวนตามกฎหมาย ในทางปฏิบัติจะดำเนินการโดยวิธีตั้งกรรมการขึ้นทำการสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาจะสอบสวนเอง หรือจะมอบหมายให้ผู้ได้บังคับบัญชาสอบสวน หรือจะเพียงให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยวิธีใดก็ได้ ซึ่งการสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมายนี้ได้กำหนดไว้ในมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์เรื่องที่ถูกกล่าวหาว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด หรือไม่ ซึ่งมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 49 ลงโทษตามควรแก่กรณีตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17” ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมอันเป็นทางระวังมิให้ลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิดและเพื่อจะได้สั่งลงโทษผู้กระทำความผิดให้ถูกต้องและเหมาะสมกับกรณีความผิด<sup>5</sup>

ทั้งนี้ ตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงแก่ผู้ได้บังคับบัญชาโดยจะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ ก่อเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในเรื่องคำว่า “จะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้” นี้หมายความว่าอย่างไร ผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ หรือการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาต้องแจ้งข้อกล่าวหาหรือสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบหรือไม่ หรือจะใช้สำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดกรณีความผิดไม่ร้ายแรงได้หรือไม่ หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัย แตกต่างจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงอย่างไรเป็นต้น

<sup>5</sup> เล่มเดิม. มาตรา 47.

(2) การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนที่กฎหมาย บังคับให้ต้องทำ คือ การสอบสวนในกรณีที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการถูก กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ต้องทำตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและ สรุปพยานหลักฐานและแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาโต้แย้งข้อกล่าวหาได้ เต็มที่และการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา<sup>6</sup>

กรณีที่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ได้แก่ กรณีที่พนักงาน ในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยในกรณีความผิดตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ดังนี้

1. ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 39 วรรคสาม
2. ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของทางราชการ หรือขาดการเอาใจใส่ ระมัดระวัง รักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 39 วรรคห้า
3. รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตาม มาตรา 40 วรรคสอง
4. ก่อกวน ก่อความไม่สงบเรียบร้อย หรือขัดขวางการปฏิบัติงาน นักเรียน นิสิต นักศึกษา หรือประชาชนประชาชนอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 41 วรรคสอง
5. กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ตามมาตรา 44 วรรคสอง
6. ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 44 วรรคสอง
7. ประพฤติผิดจรรยาบรรณที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงมาตรา 46 วรรคหนึ่ง

<sup>6</sup> ประกาศ ก.พ.อ. (พ.ศ. 2550). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เรื่อง มาตรฐานการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา.

ตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา มีอำนาจพิจารณาคำเนิกรทางวินัยและสั่งลงโทษ โดยไม่สอบสวนก็ได้ในกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.อ. ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2549) คือ

1. กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

2. กรณีผู้กระทำผิดได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

3. กระทำผิดจรรยาบรรณวิชาชีพ โดยองค์กรวิชาชีพได้วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำผิดจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างร้ายแรง<sup>7</sup>

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 คือผู้บังคับบัญชา ซึ่งก็คืออธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ

ในกรณีที่อธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย คำว่าผู้บังคับบัญชา ให้หมายถึงผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน

องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนกำหนดไว้ตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 2 กล่าวคือคณะกรรมการสอบสวนต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน โดยแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ และต้องประกอบด้วยผู้มีวุฒิทางกฎหมายอย่างน้อยหนึ่งคน

การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน

ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 3 กล่าวคือ ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้าน

<sup>7</sup> กฎ ก.พ.ฉบับที่ 1. (พ.ศ. 2549). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง.

กรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่งหรือทุกคนได้ การคัดค้านกรรมการสอบสวนต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและต้องแสดงเหตุผลด้วย ทั้งนี้ต้องยื่นคำคัดค้านต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายในสิบห้าวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า ตนมีเหตุอันอาจถูกคัดค้านให้ผู้นั้นรายงานต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการต่อไป

เมื่อพิจารณาการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะเห็นว่าไม่ได้บอกเหตุแห่งการคัดค้านคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจนว่ากรณีใดบ้างที่สามารถคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนอยากต่อการปฏิบัติตาม

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน

ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติ ให้กรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวน และโดยเฉพาะให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

1) เรียกให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสอบสวน ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ส่งผู้แทนหรือบุคคลในสังกัดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

2) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสาร และหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัย

หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ตามมาตรา 49 วรรคสาม ได้บัญญัติไว้ว่า หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17 ซึ่งตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกตามมาตรา 17 และมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดมาตรฐานหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนไว้ดังนี้

1. การดำเนินการสอบสวนต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่ประธานคณะกรรมการสอบสวนได้รับทราบคำสั่ง ข้อ 4

2. คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ข้อ 5

3. ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิเต็มที่ในการโต้แย้งข้อกล่าวหา ข้อ 6
  4. คณะกรรมการสอบสวนต้องค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความแท้จริงของเรื่อง ข้อ 7
  5. การสอบปากคำพยานบุคคลต้องกระทำต่อหน้ากรรมการสอบสวนจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมด ข้อ 8
  8. เมื่อคณะกรรมการได้รวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้วต้องสรุปพยานหลักฐานและแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสโต้แย้งได้ ข้อ 9
  9. การสอบสวนและรายงานการสอบสวนต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ข้อ 10<sup>8</sup>
- ในระหว่างการสอบสวนจะนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนไม่ได้ เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งให้พักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547
- ในส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์ต่อกระบวนการสอบสวนทางวินัย ควรมีการกั้นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ที่ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์และเป็นผลดีต่อทางราชการ โดยมีการให้บำเหน็จความชอบการกั้นไว้เป็นพยาน การลดโทษ และการคุ้มครองพยานไว้ด้วย ทั้งนี้ ใช้หลักการเดียวกันกับของข้าราชการพลเรือนสามัญ

### 3.3 การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

ตามมาตรา 50 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการแก่ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยในระหว่างสอบสวนทางวินัยได้ 2 ลักษณะ คือ การสั่งพักราชการ และการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสอบสวน

ส่วนหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการสั่งพักราชการหรือการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนและผลแห่งการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17 ซึ่งตามประกาศ ก.พ.อ.เรื่องมาตรฐานการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนดังนี้

<sup>8</sup> ประกาศ ก.พ.อ. (พ.ศ. 2550). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เรื่อง มาตรฐานการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.

### 1) การสั่งพักราชการ

การสั่งให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ พักราชการต้องสั่งตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งต้องระบุเหตุผลในการสั่งพักราชการด้วย การจะสั่งให้ผู้นั้นพักราชการต้องมีเหตุผลอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) ถูกตั้งกรรมการสอบสวนหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือเกี่ยวกับความประพฤติหรือพฤติกรรมอันไม่น่าไว้วางใจ และผู้มีอำนาจดังกล่าวพิจารณาเห็นว่าถ้าให้ผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ

(2) มีพฤติกรรมที่แสดงว่าถ้าคงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณา

(3) อยู่ในระหว่างถูกควบคุมหรือขังโดยเป็นผู้ถูกจับในคดีอาญาหรือต้องจำคุกโดยคำพิพากษาและได้ถูกควบคุม ขัง หรือต้องจำคุกเป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันแล้ว

(4) ถูกตั้งกรรมการสอบสวน และต่อมามีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า เป็นผู้กระทำความผิดอาญาในเรื่องที่สอบสวนนั้นหรือผู้นั้นถูกตั้งกรรมการสอบสวนภายหลังที่มีการพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดอาญาในเรื่องที่สอบสวนนั้น และผู้มีอำนาจดังกล่าวพิจารณาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาถึงที่สุดนั้นได้ความประจักษ์ชัดอยู่แล้วว่าการกระทำความผิดอาญาของผู้นั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ข้อ 1

ทั้งนี้ กำหนดระยะเวลาในการสั่งพักราชการต้องไม่เกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ข้อ 2<sup>9</sup>

### 2) การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

การสั่งให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ออกจากราชการไว้ก่อนมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเช่นเดียวกับการสั่งให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการพักราชการดังกล่าวข้างต้น

<sup>9</sup> ประกาศ ศ.พ.อ. (พ.ศ. 2550). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เรื่องมาตรฐานการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.

### 3.4 การพิจารณาความผิดและการลงโทษทางวินัย

การพิจารณาความผิดและการลงโทษทางวินัย คือ การพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และควรจะลงโทษในสถานใดหรือไม่ ทั้งนี้ เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษพึงกระทำเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยกระจ่างชัดพอที่จะพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้แล้ว ทั้งนี้ หากเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีใช้กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง จะต้องได้ข้อเท็จจริงจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน หากเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง อาจได้ข้อเท็จจริงจากการสืบสวนหรือการรวบรวมข้อมูลแล้วแต่กรณี แต่ถ้าเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงจะได้ข้อเท็จจริงจากการสอบสวนหรือจากทางใด ๆ ที่พอเชื่อถือได้ก็ได้ ซึ่งกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา

การลงโทษ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ตามมาตรา 51 ได้บัญญัติไว้ว่า เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนกระทำความผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 49 ลงโทษตามควรแก่กรณี ตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17 ดังนั้น การลงโทษทางวินัยจึงหมายถึงมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย นอกเหนือไปจากการส่งเสริมให้มีวินัย หรือการป้องกันมิให้กระทำความผิดวินัย การลงโทษทางวินัยจึงเป็นมาตรการสุดท้ายที่พึงใช้ในการรักษาวินัย แต่ก็เป็นสิ่งจำเป็น ที่ต้องมีอยู่ตราบเท่าที่ยังมีการกระทำความผิดวินัย

จุดมุ่งหมาย การลงโทษทางวินัยมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำความผิดวินัย ทั้งนี้ ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดว่า “ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 49 ลงโทษตามควรแก่กรณี ตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17” ซึ่งพอจะกล่าวได้ว่าจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัย มีดังต่อไปนี้

1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เพื่อที่จะให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หรือเพื่อเป็นการ “ปราบ” ผู้กระทำความผิด และ “ปราบ” ไว้มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างให้สังวรไว้ว่า ถ้ากระทำความผิดวินัยจะต้องถูกลงโทษ

2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพ เพื่อให้ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และมีให้เป็นไปโดยพยายาม โดยอคติ หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความคิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยโดยมีข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนพยานหลักฐาน และเหตุผลที่สนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างไร เป็นการกระทำความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด

การลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดต้องกระทำโดยฉับพลัน คือ ลงโทษในเวลาใกล้เคียงกับที่พบการกระทำผิด ลงโทษโดยเป็นธรรมคือได้พิจารณาโดยถ่องแท้แล้วว่ากระทำผิดจริง ลงโทษโดยเสมอหน้า ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง และลงโทษในระดับที่เหมาะสมแก่ความผิด อันจะทำให้ส่วนรวมมีความระมัดระวังในการรักษามาตรฐานความประพฤติและรู้สึกว่ามีความเป็นธรรมในราชการ ทำให้มีขวัญและกำลังใจในการที่จะประพฤติและปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีและทำงานให้ดี ในทางตรงกันข้ามถ้าในหน่วยงานใดผู้บังคับบัญชาไม่ลงโทษผู้กระทำผิด หรือลงโทษไม่ยุติธรรมหรือไม่เหมาะสม ก็จะทำให้ขวัญกำลังใจของส่วนรวมเสียไป และไม่มีกำลังใจในการทำงานหรือไม่ใส่ใจที่จะรักษามาตรฐานความประพฤติ

3) เพื่อจูงใจให้ปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น การลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดวินัยผู้ใดควรที่จะได้ทำให้ผู้นั้นรู้ เข้าใจ และยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำนั้น ทำให้เกิดความสำนึกในสิ่งที่ได้กระทำไปว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของส่วนรวมและของทางราชการ และผู้ที่กระทำผิดจะได้รับผลสนองการกระทำความผิดโดยต้องถูกลงโทษ จะเป็นทางจูงใจให้ผู้กระทำผิดปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ทั้งนี้ นอกจากจะแสดงความผิดให้ปรากฏชัดในคำสั่งลงโทษแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็ควรจะได้เรียกผู้ถูกลงโทษมาชี้แจงให้รู้สำนึกในความผิด เข้าใจว่าตนกระทำความผิดยอมรับในความผิดนั้น และหาทางจูงใจให้ปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นต่อไปด้วย

4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ ทางหนึ่งที่จะรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ ก็คือ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีระเบียบวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานโดยสม่ำเสมอ หากในหน่วยงานใดมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบกพร่องในเรื่องระเบียบวินัย หรือบกพร่องในการปฏิบัติราชการ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่บกพร่องนั้นๆ เพื่อที่รักษาไว้ซึ่งชื่อเสียงของทางราชการ

ระดับโทษ ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดขั้นเงินเดือน (4) ปลดออก และ (5) "ไล่ออก"

ตามมาตรา 51 เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนกระทำผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 49 ลงโทษตามควรแก่กรณี ตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17 ซึ่งตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ได้กำหนดมาตรฐานการลงโทษไว้ดังนี้



1) กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ข้อ 1

การลงโทษกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการดังต่อไปนี้

1.1 กรณีกระทำผิดเล็กน้อยให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หากมีเหตุอันสมควรงดโทษผู้บังคับบัญชาจะงดโทษภาคทัณฑ์โดยให้ทำทัณฑ์บนหรือว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือก็ได้

1.2 กรณีลงโทษตัดเงินเดือน ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษตัดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งไม่เกินร้อยละห้าและเป็นระยะเวลาไม่เกินสามเดือน

1.3 กรณีลงโทษลดขั้นเงินเดือน ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งได้ไม่เกินหนึ่งขั้น<sup>10</sup>

การลงโทษแก่ผู้กระทำผิดวินัยในแต่ละระดับนั้น ผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษจะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาหรือสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับกรณีความผิด และนอกจากนี้จะต้องนำหลักนิติธรรม หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม และนโยบายของทางราชการมาประกอบการพิจารณาด้วย

2) กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ตามข้อ 2 แห่งประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กำหนดกรณีการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างร้ายแรง คือให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออกแล้วแต่กรณี และยังกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออกในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากระทำการดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1) ทูจริตต่อหน้าที่ราชการ ข้อ 3
- (2) แก้ไขผลการเรียนหรือผลการสอบของนักศึกษาโดยมิชอบ ข้อ 4 (1)
- (3) มีหน้าที่ออกข้อสอบแล้วเปิดเผยข้อสอบโดยมิชอบ ข้อ 4 (2)
- (4) แอบอ้างเอาผลงานทางวิชาการของผู้อื่นมาเป็นผลงานทางวิชาการของตน ข้อ 4 (3)
- (5) ล่วงละเมิดทางเพศกับนิสิต นักศึกษา หรือนักเรียน ข้อ 5
- (6) ประพฤติชั่วสาวหรือกระทำอนาจารกับนิสิตนักศึกษาหรือนักเรียน เว้นแต่ในกรณีไม่ร้ายแรงจะลงโทษต่ำกว่าไล่ออกหรือปลดออกก็ได้ ข้อ 5 วรรคสอง<sup>11</sup>

<sup>10</sup> ประกาศ ก.พ.อ. (พ.ศ. 2550). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 1.

<sup>11</sup> เล่มเดิม. ข้อ 2.

เมื่อพิจารณาตามข้อ 3 ข้อ 4 และข้อ 5 ของประกาศ ก.พ.อ.ดังกล่าวจะเห็นว่ามีปัญหาความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ เพราะคำว่า “ผู้ใดกระทำ” ให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษปลดออกหรือไล่ออก จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนหรือไม่ เพราะกรณีความผิดที่กำหนดไว้ในประกาศ ก.พ.อ.ดังกล่าว ไม่ได้บอกว่าเป็นความผิดทางวินัยและให้ดำเนินการทางวินัย แต่ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกแล้วแต่กรณี กรณีจึงมีความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานว่าจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกับผู้กระทำผิดตามประกาศนี้หรือไม่

ผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย

ตามข้อ 6 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้ใดจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาในโทษสถานใดและระดับโทษใดให้เป็นไปตามข้อบังคับสภาพสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งก็คืออธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งนั่นเอง เป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการในสังกัด

### 3.5 การรายงานผลการดำเนินการทางวินัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 60 บัญญัติ ให้มีการตรวจสอบความถูกต้องและเหมาะสมของการดำเนินการทางวินัยไว้ กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ แล้วให้รายงานสภาพสถาบันอุดมศึกษาทราบ

ในกรณีที่สภาพสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาเห็นว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งลงโทษมิได้ดำเนินการทางวินัยโดยเคร่งครัดหรือเป็นธรรมจะสั่งให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนการดำเนินการและสั่งการใหม่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้

ดังนั้น จะเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยจะสิ้นสุดที่สภาพสถาบันอุดมศึกษา ก่อนที่จะมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป

### 3.6 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหมวด 8 การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ดังนี้

### 1) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 61 บัญญัติให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และมาตรา 65 กำหนดให้การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 61 เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17 และกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับแต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวัน และให้นำความในมาตรา 62 วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการอุทธรณ์โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการอุทธรณ์โทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงดังนี้

(1) การอุทธรณ์การลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ให้ผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์เป็นหนังสือ พร้อมทั้งระบุข้อโต้แย้งโดยยื่นต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษ ข้อ 1

(2) การพิจารณาอุทธรณ์ต้องกระทำให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ต้องไม่เกินเก้าสิบวันและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบโดยเร็ว ข้อ 2

(3) ในกรณีมีผู้กระทำความผิดวินัยร่วมกันหลายคน เมื่อผู้ใดใช้สิทธิอุทธรณ์แล้ว ห้ามมิให้เพิ่มโทษแก่ผู้ที่ไม่ได้อุทธรณ์ ข้อ 3

(4) ผลการพิจารณาอุทธรณ์เป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์ให้ผู้ที่ไม่ได้อุทธรณ์ได้รับผลที่เป็นคุณนั้นด้วย ข้อ 3 วรรคสอง<sup>12</sup>

เมื่อสภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาอุทธรณ์เป็นประการใดแล้วให้ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษดำเนินการแก้ไขคำสั่งลงโทษให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของสภาสถาบันอุดมศึกษาแล้วแต่กรณีโดยเร็วตามมาตรา 64

<sup>12</sup> ประกาศ ก.พ.อ. (พ.ศ. 2550). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เรื่อง มาตรฐานการอุทธรณ์โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.

เมื่อพิจารณาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแล้ว จะเห็นว่าไม่ได้กำหนดสิทธิของผู้อุทธรณ์ไว้ ไม่ได้กำหนดการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ และกระบวนการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์จะสิ้นสุดภายในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสภาสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ผู้อุทธรณ์อาจไม่ได้รับความเป็นธรรมได้ เพราะองค์ประกอบของสภาสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ ส่วนหนึ่งเป็นอธิการบดี รองอธิการบดี ซึ่งเป็นผู้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย เมื่อไปเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์อีก จึงเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียที่จะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ ไม่ชอบด้วยหลักความยุติธรรม และหลักกฎหมายปกครองที่ผู้มีส่วนได้เสียไม่อาจที่พิจารณาทางปกครองที่ตนมีส่วนได้เสียได้

## 2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 62 บัญญัติให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ผู้ใดถูกสั่งให้ลงโทษปลดออก หรือไล่ออก มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.อ. ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.อ. กำหนด และให้ ก.พ.อ. พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของ ก.พ.อ. ซึ่งต้องไม่เกินเก้าสิบวัน และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือในกรณีที่ ก.พ.อ. มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ตามข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. 2549 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการอุทธรณ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไว้ดังนี้

1) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ คือ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกสั่งให้ลงโทษปลดออก หรือไล่ออก มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.อ. ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ข้อ 3 วรรคหนึ่ง

วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งคือ วันที่ผู้ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งลงโทษเป็นวันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ถ้าผู้ถูกสั่งลงโทษไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งลงโทษ เมื่อมีการแจ้งคำสั่งลงโทษให้ผู้นั้นทราบกับมอบสำเนาคำสั่งให้ผู้นั้นแล้วทำบันทึกลงวันเดือนปี เวลา และสถานที่ที่แจ้ง และลงลายมือชื่อผู้แจ้งพร้อมทั้งพยานรู้เห็นไว้เป็นหลักฐานแล้ว ก็ให้ถือว่าวันที่แจ้งนั้นเป็นวันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ถ้าไม่อาจแจ้งให้ผู้ถูกส่งลงโทษลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งได้โดยตรง เมื่อได้แจ้งเป็นหนังสือส่งสำเนาคำสั่งลงโทษทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกส่งลงโทษ ณ ที่อยู่ของผู้ถูกส่งลงโทษซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ โดยส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าวไปให้สองฉบับ เพื่อให้ผู้ถูกส่งลงโทษเก็บไว้หนึ่งฉบับ และให้ผู้ถูกส่งลงโทษลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบคำสั่งแล้วส่งกลับคืนมาเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานหนึ่งฉบับ ในกรณีนี้เมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏในใบตอบรับทางไปรษณีย์ลงทะเบียนว่าผู้ถูกส่งลงโทษได้รับเอกสารดังกล่าวหรือมีผู้รับแทนแล้ว แม้ยังไม่ได้รับสำเนาคำสั่งฉบับที่ให้ผู้ถูกส่งลงโทษลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบคำสั่งกลับคืนมา ก็ให้ถือว่าผู้ถูกส่งลงโทษได้รับแจ้งคำสั่งแล้ว ข้อ 12

## 2) วิธีการอุทธรณ์

(2.1) อุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้

(2.2) อุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ ถึงประธาน ก.พ.อ. หรือเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา

(2.3) สารสำคัญของหนังสืออุทธรณ์ ต้องแสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลในการอุทธรณ์ให้เห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้ถูกส่งลงโทษโดยไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมอย่างไร และลงลายมือชื่อและที่อยู่ของผู้อุทธรณ์

## 3) การยื่นอุทธรณ์ ยื่นได้ 3 วิธีดังนี้

(3.1) ยื่นที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้รับหนังสือออกใบรับหนังสือ ประทับตรารับหนังสือและลงทะเบียนรับหนังสือไว้เป็นหลักฐานในวันที่รับหนังสือตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณและให้ถือวันที่รับหนังสือตามหลักฐานดังกล่าวเป็นวันยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.อ.

(3.2) ยื่นที่สำนักงานอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาที่มีคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้รับหนังสือออกใบรับหนังสือ ประทับตรารับหนังสือและลงทะเบียนรับหนังสือไว้เป็นหลักฐานในวันที่รับหนังสือตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณและให้ถือวันที่รับหนังสือตามหลักฐานดังกล่าวเป็นวันยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.อ.

(3.3) ส่งทางไปรษณีย์ไปยังสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในกรณีนี้ให้ถือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางออกใบรับฝากเป็นหลักฐานฝากส่ง หรือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตรารับที่ซองหนังสือเป็นวันยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อ ก.พ.อ.

ในการอุทธรณ์ ถ้าผู้อุทธรณ์ประสงค์จะแถลงการณ์ด้วยวาจาในชั้นพิจารณาของ ก.พ.อ. ให้แสดงความประสงค์ไว้ในหนังสืออุทธรณ์ หรือจะทำเป็นหนังสือต่างหากก็ได้ แต่ต้องยื่นหรือส่งหนังสือขอแถลงการณ์ด้วยวาจาก่อนที่ ก.พ.อ. เริ่มพิจารณาอุทธรณ์ โดยอาจยื่นตาม (3.1) หรือ (3.3)

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับหนังสืออุทธรณ์ตาม (3.1) หรือ (3.3) แล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ในเรื่องนั้น โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการ ดังนี้

- (1) แจ้งให้สถาบันอุดมศึกษาภายในสามวันให้จัดส่งเอกสาร ให้ ก.พ.อ. เพื่อพิจารณา
- (2) รายงานกรณีที่ได้รับเรื่องอุทธรณ์ให้ ก.พ.อ. ทราบโดยเร็ว

ในกรณีที่มีการยื่นอุทธรณ์ที่สำนักงานอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาตาม (3.2) และสถาบันอุดมศึกษาส่งหนังสืออุทธรณ์พร้อมเอกสาร ไปยังสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ในเรื่องนั้น และให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรายงานกรณีที่ได้รับเรื่องอุทธรณ์ให้ ก.พ.อ. ทราบโดยเร็ว

เอกสารที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์หรือได้รับแจ้งจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแล้วแต่กรณี มีดังต่อไปนี้

- (1) หนังสืออุทธรณ์
- (2) สำเนาหลักฐานการรับทราบคำสั่งลงโทษของผู้อุทธรณ์
- (3) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน
- (4) คำคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน (ถ้ามี)
- (5) รายงานการประชุมของสภาสถาบันอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมาย

ในการพิจารณาสั่งลงโทษ

(6) สำนวนการสอบสวนและหลักฐานการสอบสวนทั้งหมดในกรณีตามมาตรา 49 หรือมาตรา 57 (4) หรือเอกสารหลักฐานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาดำเนินการตามมาตรา 57 (1) (2) (3) (5) (6) (7) (8) และ(9) หรือมาตรา 58 พร้อมบัญชีเอกสาร

กรณีที่สถาบันอุดมศึกษาจัดส่งเอกสารไปยังสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ล่วงเลยกำหนดระยะเวลาสิบห้าวัน ให้สถาบันอุดมศึกษาชี้แจงแสดงเหตุผลกรณีจัดส่งเอกสาร ล่วงเลยกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับเอกสารส่งมาจากสถาบันอุดมศึกษาครบถ้วนแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน สรุปสำนวนเสนอต่อ ก.พ.อ. เพื่อพิจารณาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเอกสารครบถ้วน หากล่วงเลยกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่

ผู้นั้นรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการพร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลที่ไม่สามารถดำเนินการได้ภายใน กำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ ก.พ.อ.ทราบโดยเร็ว

#### 4) สิทธิของผู้อุทธรณ์

(4.1) สิทธิได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษ เพื่อประโยชน์การอุทธรณ์และเริ่มนับระยะเวลา สำหรับการอุทธรณ์ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 40 บัญญัติว่า

“คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ ให้ระบุนครณียที่อาจอุทธรณ์หรือ อาจโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือ การแย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลา ดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง”

(4.2) สิทธิขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนหรือ ของผู้สอบสวน ขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่น หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องที่ถูกสั่งลงโทษ ทั้งนี้หากพยานหลักฐานดังกล่าวมีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามกฎหมายว่า ด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้ลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารนั้นได้ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร ข้อ 6

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ใน มาตรา 31 วรรคหนึ่งว่า “คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตนได้” และตามมาตรา 32 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดู พยานหลักฐานหรือเอกสารได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ”

(4.3) สิทธิคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นคู่กรณีกับผู้อุทธรณ์
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณีหรือผู้อุทธรณ์
- (3) เป็นญาติของคู่กรณีหรือผู้อุทธรณ์ คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่า ชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทาง แต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทน โดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือ ตัวแทนของคู่กรณีหรือผู้อุทธรณ์
- (5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณีหรือผู้อุทธรณ์

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ข้อ 11

(4.4) สิทธิขอเข้าแถลงการณ์ด้วยวาจาในชั้นพิจารณาของ ก.พ.อ. และมีสิทธินำความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาของ ก.พ.อ. ได้ ซึ่งการใดที่นายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าผู้อุทธรณ์ ให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้อุทธรณ์ เว้นแต่ผู้อุทธรณ์จะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น ข้อ 15 วรรคห้า

(4.5) สิทธิในการยื่นหรือส่งคำแถลงการณ์หรือเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมต่อก.พ.อ. ก่อนที่ก.พ.อ. เริ่มพิจารณาอุทธรณ์ได้ ข้อ 7 วรรคสี่ ข้อ 13 วรรคหนึ่ง

(4.6) สิทธิในการถอนอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิที่จะขอถอนอุทธรณ์ก่อนที่ ก.พ.อ. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นโดยตรงต่อก.พ.อ. และเมื่อได้ถอนอุทธรณ์แล้ว การพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นอันระงับ ข้อ 13 วรรคสอง

(4.7) สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือในกรณีที่ ก.พ.อ. มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ข้อ 20

#### 5) การรับอุทธรณ์

อุทธรณ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้ ต้องเป็นอุทธรณ์ที่ถูกต้องในสาระสำคัญตาม (2) และต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตาม (1)

ในกรณีที่มีปัญหาว่าอุทธรณ์รายใดเป็นอุทธรณ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ให้ ก.พ.อ. เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ ก.พ.อ. มิมติไม่รับอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้พิจารณา ให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาแจ้งคำวินิจฉัยนั้นพร้อมทั้งแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว ข้อ 14

#### 6) การพิจารณาอุทธรณ์

(6.1) ก.พ.อ. อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำการพิจารณาอุทธรณ์แทน ก.พ.อ. ได้ ข้อ 4

(6.2) ให้ ก.พ.อ. พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับหนังสืออุทธรณ์และเอกสารจากสถาบันอุดมศึกษาตาม (3) ครบถ้วน



(6.3) การพิจารณาอุทธรณ์ ให้ ก.พ.อ. พิจารณาจากเอกสารตาม (3) ในกรณีจำเป็น และสมควรอาจทำการไต่สวนเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้

การไต่สวนเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- 2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของผู้อุทธรณ์หรือของพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่ผู้อุทธรณ์กล่าวอ้าง เว้นแต่ ก.พ.อ. พิจารณาเห็นว่าเป็นการอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา

- 3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากผู้อุทธรณ์ พยาน หรือผู้เชี่ยวชาญ

- 4) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

- 5) ออกไปตรวจสอบสถานที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่ ก.พ.อ. เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเข้าใจมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.อ. ก.พ.อ.จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือ คณะอนุกรรมการไต่สวน ทำการไต่สวนเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงแทนก็ได้

(6.4) ก.พ.อ. ต้องรับฟังคำแถลงการณ์ของผู้อุทธรณ์ทุกกรณี ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ขอ แถลงการณ์ด้วยวาจา ข้อ 15 วรรคห้า

(6.5) กรณีที่จะมีการแถลงการณ์ด้วยวาจาของผู้อุทธรณ์ ให้ ก.พ.อ. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งลงโทษทราบ ถ้าประสงค์จะแถลงแก้ ก็ให้มาแถลงหรือมอบหมายเป็น หนังสือให้บุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นผู้แทนมาแถลงแก้ด้วยวาจาได้ ทั้งนี้ ให้แจ้งล่วงหน้าตามควรแก่ กรณี และเพื่อประโยชน์ในการแถลงการณ์ดังกล่าว ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งลงโทษ หรือผู้แทน เข้าฟังคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของผู้อุทธรณ์ได้ ข้อ 15 วรรคหก

(6.6) ในการพิจารณาอุทธรณ์ ถ้า ก.พ.อ. เห็นสมควรที่จะต้องสอบสวนใหม่ หรือ สอบสวนเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความถูกต้องและเหมาะสมตามความยุติธรรม ให้มีอำนาจ สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมในเรื่องนั้นได้ตามความจำเป็น โดยจะสอบสวนเองหรือแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้ หรือกำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ ต้องการทราบ ส่งไปให้ผู้สอบสวนเดิมทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้

การสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งประเด็นหรือข้อสำคัญไปเพื่อให้ผู้สอบสวนเดิมตามวรรคหนึ่ง ให้นำหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาตามที่ กำหนดในมาตรา 49 มาบังคับโดยอนุโลม ข้อ 16

(6.7) ในกรณีที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ผู้ใด ได้ยื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์ไว้แล้วก่อนวันที่ข้อบังคับนี้ใช้บังคับ และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์นั้นยังไม่แล้วเสร็จ ให้ ก.พ.อ. พิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์นั้นต่อไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้อยู่ในขณะที่มีการยื่นอุทธรณ์นั้น ข้อ 22

#### 7) ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองโดยองค์กรกลุ่ม โดยมีองค์ประกอบ องค์กรประชุม และองค์มติ ดังนี้

##### (7.1) องค์กรประกอบกรรมการ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 2 มาตรา 11 ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.อ.” ประกอบด้วย

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน

(2) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(3) กรรมการซึ่งจะได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าแปดคนแต่ไม่เกินสิบคน

(4) กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาสองคน อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาสองคน และผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสองคน เป็นกรรมการ

(5) เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นกรรมการและเลขาธิการ

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการแล้วจะมีทั้งหมดได้ ไม่น้อยกว่า 18 คน แต่ไม่เกิน 20 คนซึ่งจะเป็นบุคคลภายนอกสถาบันอุดมศึกษาและไม่มีส่วนได้เสียในการลงโทษทางวินัย

##### (7.2) องค์กรประชุม

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 2 มาตรา 14 ได้กำหนดองค์ประชุมของ ก.พ.อ. คือต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธาน

กรรมการซึ่งมีส่วนได้เสียในเรื่องใดจะร่วมประชุมเพื่อพิจารณาหรือลงมติในเรื่องนั้นไม่ได้

### (7.3) องค์กร

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาพ.ศ. 2547 หมวด 2 มาตรา 14 วรรคสี่ ได้กำหนดองค์ของ ก.พ.อ. ไว้ คือ การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ก็คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เรียกโดยย่อว่า ก.พ.อ. ซึ่งมีองค์ประกอบจำนวนไม่น้อยกว่า 18 คน แต่ไม่เกิน 20 คน และมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และมีองค์มติ โดยเสียงข้างมากขององค์ประชุม และกำหนดห้ามกรรมการซึ่งมีส่วนได้เสียในเรื่องใดจะร่วมประชุมเพื่อพิจารณาหรือลงมติในเรื่องนั้นไม่ได้ จึงเป็นการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายปกครอง

### 8) ผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

(8.1) เมื่อ ก.พ.อ. ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 62 แล้ว ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมกับความผิด ให้มีมติยกอุทธรณ์

(2) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษชอบด้วยกฎหมาย แต่เห็นว่าโทษไม่เหมาะสมกับความผิด ให้มีมติสั่งให้ลงโทษที่เหมาะสม

(3) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้มีมติเพิกถอนคำสั่ง และให้สั่งให้ดำเนินการที่เหมาะสม

(4) ถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

(5) ในกรณีที่มีผู้ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกในความผิดที่ได้กระทำร่วมกัน และเป็นความผิดในเรื่องเดียวกัน โดยมีพฤติการณ์แห่งการกระทำอย่างเดียวกัน เมื่อผู้ถูกลงโทษคนใดคนหนึ่งใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว และผลการพิจารณาเป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์ แม้ผู้ถูกลงโทษคนอื่นจะไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ หากพฤติการณ์ของผู้ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นเหตุในลักษณะคดีอันเป็นเหตุเดียวกับกรณีของผู้อุทธรณ์แล้ว ให้มีมติให้ผู้ที่ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้รับพิจารณาการลงโทษให้มีผลในทางที่เป็นคุณเช่นเดียวกับผู้อุทธรณ์ด้วย ข้อ 17

(8.2) คำวินิจฉัยของ ก.พ.อ. ต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยเรื่องนั้น

ถ้ากรรมการคนใดมีความเห็นแย้ง ให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยได้

ให้ ก.พ.อ. แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อรับผิดชอบจัดทำสารบบคำวินิจฉัยตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ การจัดสารบบดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ ข้อ 18

(8.3) เมื่อ ก.พ.อ. ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และมีมติเป็นประการใด ให้เลขาธิการ คณะกรรมการการอุดมศึกษาแจ้งคำวินิจฉัยนั้นพร้อมทั้งแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ และแจ้งให้สถาบันอุดมศึกษาและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบโดยเร็ว ข้อ 19

#### 9) การนับระยะเวลา

การนับระยะเวลาตามข้อบังคับ ก.พ.อ. นี้ สำหรับเวลาเริ่มต้นให้นับวันถัดจากวันแรกแห่งเวลานั้นเป็นวันเริ่มนับระยะเวลา ส่วนเวลาสิ้นสุด ถ้าวันสุดท้ายแห่งระยะเวลาตรงกับวันหยุดราชการให้นับวันเริ่มเปิดทำการใหม่เป็นวันสุดท้ายแห่งระยะเวลา ข้อ 21<sup>13</sup>

### 3.7 การฟ้องคดีต่อศาล

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 62 วรรคสาม และมาตรา 65 วรรคสอง ได้บัญญัติให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือในกรณีที่ต้องคัดกรวินิจฉัยอุทธรณ์ มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ กล่าวคือเมื่อผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว หากผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยไม่พอใจในคำวินิจฉัยและเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง<sup>14</sup> โดยการยื่นฟ้องคดีปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น<sup>15</sup> เช่นการลงโทษทางวินัย ให้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่เหตุแห่งการฟ้องคดี<sup>16</sup> ส่วนการยื่นฟ้องให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเนื่องจากเป็นกรณีตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง

<sup>13</sup> ข้อบังคับ ก.พ.อ. (พ.ศ. 2549). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 42.

<sup>15</sup> แห่งเดิม. มาตรา 9 (3).

<sup>16</sup> แห่งเดิม. มาตรา 51.

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น<sup>17</sup>

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว และผู้เสียหายไม่พอใจในผลของคำพิพากษาหรือคำสั่ง ผู้เสียหายสามารถคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด<sup>18</sup>

กรณีมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองต่างชั้นกันในประเด็นแห่งคดีเดียวกัน ชัดหรือแย้งกัน ให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด<sup>19</sup> ถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองชั้นต้นด้วยกัน มีการชัดหรือแย้งกันในประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกัน คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียจะยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้มีคำสั่งกำหนดว่าจะให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งใด คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเช่นว่านี้ให้ถือเป็นที่สุด

---

<sup>17</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 10.

<sup>18</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 73 วรรคแรก.

<sup>19</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 74 วรรคแรก.

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ และแนวทางในการแก้ไข้ปัญหา

การดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารงานบุคคล และในการบังคับบัญชาพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำหน้าที่บริการสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศชาติ ทำหน้าที่สอนวิจัย บริการทางวิชาการ พัฒนาให้ประชาชนได้มีความรู้ความสามารถในการดำรงชีวิต อยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข เพื่อให้สามารถปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่โดยที่วินัยและอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ที่นำบทบัญญัติของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับ โดยอนุโลม ยังมีปัญหาได้แก่ ปัญหาบทบัญญัติการดำเนินการทางวินัยไม่ชัดเจนแน่นอน ช้ำซ้อนและไม่มีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นไปไม่ตามลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ เนื่องจากกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติไว้ให้แจ้งชัดว่าให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใดทำอะไร หรือห้ามมิให้กระทำการใด ใกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร สำหรับหลักประกันการลงโทษทางวินัย ในเรื่องการอุทธรณ์ให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ มีปัญหากระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง กล่าวคือมีกระบวนการอุทธรณ์และองค์การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ต่ำกว่ากระบวนการอุทธรณ์และองค์การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และต่ำกว่าการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงไม่เป็นไปตามแนวคิดการปฏิรูประบบราชการในเรื่องหลักเอกภาพ ที่มีหลักว่าระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความลักลั่นในการใช้บังคับ กับไม่เป็นไปตามหลักยุติธรรมที่มีหลักการว่า ระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิอันพึงมีในการดำเนินการทางวินัย จึงสมควรที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในเรื่องวินัยและการอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ลักษณะของกฎหมายปกครองและสถานภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการในปัจจุบัน โดยสามารถจำแนกปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาได้ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ

การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งปัจจุบันได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาใช้บังคับแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ โดยอนุโลม ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องวินัยจะมีความเกี่ยวพันกัน โดยเริ่มตั้งแต่บทบัญญัติที่เป็นสารบัญญัติที่กำหนดเป็นข้อปฏิบัติและข้อห้ามกับกำหนดว่ากรณีใดเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กรณีใดเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และกำหนดกระบวนการทางวินัยที่ว่าด้วยวิธีการและขั้นตอนการตรวจสอบ ตลอดจนการอุทธรณ์และการร้องทุกข์เอาไว้ ทั้งนี้ บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาบทบัญญัติการดำเนินการทางวินัยไม่ชัดเจนแน่นอน ซ้ำซ้อนและไม่มีผลในทางปฏิบัติ กล่าวคือ มีบทบัญญัติวินัยที่ไม่เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจนแน่นอน มีความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ มีความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติ และมีบทบัญญัติที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาทั้งต่อผู้ปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวน ในการนำไปบังคับใช้ กรณีจะปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกำหนด เพื่อพิจารณาความผิดทางวินัยโดยสามารถสรุปปัญหาได้ ดังนี้

4.1.1 ปัญหาบทบัญญัติการดำเนินการทางวินัยมีความไม่ชัดเจนแน่นอน ซ้ำซ้อนและไม่มีผลในทางปฏิบัติ

##### 1) บทบัญญัติวินัยไม่เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจนแน่นอน

จากการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 5 วินัยและการรักษาวินัย ประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัย ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการต้องรักษาวินัยและจรรยาบรรณตามที่บัญญัติในหมวดนี้ โดยเคร่งครัด พบว่ามีการบัญญัติและกำหนดข้อวินัยที่เป็น ข้อปฏิบัติและ

ข้อห้าม รวมถึงลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ไม่เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจน ซึ่งได้บัญญัติไว้ตามมาตราและข้อต่างๆ ดังนี้

(1) กรณี “ข้อปฏิบัติ” ได้บัญญัติกระจายไปตามมาตราต่างๆ ดังนี้ มาตรา 38 มาตรา 39 วรรคหนึ่งและวรรคสี่ มาตรา 40 วรรคหนึ่ง มาตรา 41 วรรคหนึ่ง มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 44 มาตรา 45

(2) กรณี “ข้อห้าม” ได้บัญญัติกระจายไปตามมาตราต่างๆ ดังนี้ มาตรา 39 วรรคสอง วรรคห้า มาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43

(3) กรณี “ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” ได้บัญญัติการกระทำในลักษณะที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกระจายอยู่ตามมาตราและข้อต่างๆ ดังนี้ มาตรา 39 วรรคสามและวรรคห้า มาตรา 40 วรรคสอง มาตรา 41 วรรคสอง มาตรา 44 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา 45 วรรคสาม ตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 3 ข้อ 4 (1) (2) (3) และข้อ 5 และตาม ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 4 (1) (2) (3) (4) (5) และ (6)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ยังได้บัญญัติให้จรรยาบรรณเป็นส่วนหนึ่งของวินัย โดยให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ปฏิบัติตามจรรยาบรรณที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดไว้ในข้อบังคับ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ที่ทำผิดจรรยาบรรณที่เป็นความผิดทางวินัย จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยและต้องถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 45 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อีกทั้งการกำหนดข้อวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการยังไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร เช่น ไม่มีข้อวินัยเกี่ยวกับ การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ การรักษาความลับของทางราชการ การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา การไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ เป็นต้น

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พบว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ปรับปรุงระบบจรรยาบรรณและวินัย จากเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติวินัยไว้เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติปะปนกันตามลักษณะ 3 ข้าราชการพลเรือนสามัญ หมวด 4 วินัยและการรักษาวินัย ตั้งแต่มาตรา 80 ถึงมาตรา 99 ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แก้ไขปรับปรุงใหม่โดยแยกบทวินัยที่เป็นข้อห้ามไว้ในมาตรา 82 กับบทวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติไว้ในมาตรา 83 และแยกบทวินัยที่เป็นการกระทำในลักษณะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ในมาตรา 85 อีกบทมาตราหนึ่ง เพื่อให้มี



ชัดเจนและถูกต้องตามสภาพที่ควรจะเป็น โดยบัญญัติไว้ตามลักษณะ 4 หมวด 6 มาตรา 82 มาตรา 83 และมาตรา 85

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ปรับปรุงจรรยาบรรณตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติให้จรรยาเป็นส่วนหนึ่งของวินัย โดยให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตามจรรยาบรรณที่ ก.พ.กำหนดไว้ในข้อบังคับ ข้าราชการที่ทำผิดจรรยาบรรณเป็นผู้ทำผิดวินัย ซึ่งจะต้องถูกลงโทษทางวินัย ต่อมาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แยกจรรยาบรรณออกเป็นหมวดหนึ่งต่างหาก โดยไม่รวมไว้ในหมวดวินัย ตามลักษณะ 4 หมวด 5 มาตรา 78 และมาตรา 79 โดยมีแนวคิดที่ว่า จรรยาเป็นปทัสถานทางสังคมที่พึงยึดถือปฏิบัติสำหรับผู้อยู่ในสังคมนั้นๆ ซึ่งจะต้องมีจิตสำนึกในการธำรงศักดิ์ศรี และผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของผู้อยู่ในสังคมนั้น ในสังคมข้าราชการก็มีจรรยาบรรณของข้าราชการที่พึงยึดถือปฏิบัติด้วยจิตสำนึกในการธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการและผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของรัฐ จรรยาบรรณเป็นข้อที่พึงปฏิบัติด้วยจิตสำนึก ไม่ใช่ข้อที่ต้องปฏิบัติด้วยการกระทำหรือไม่กระทำ ตามการบังคับอย่างวินัย มาตรการเสริมสร้างด้วยการพัฒนาจิตสำนึก หรือนำไปประกอบการพิจารณาความดีความชอบ หรือความเหมาะสมในการเลื่อนตำแหน่งหรือแต่งตั้งหรือถ้าไม่เหมาะสมที่จะให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ใด ต้องให้พ้นจากหน้าที่นั้น ไม่ใช่ลงโทษตัดเงินเดือนแล้วให้คงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่เดิม ถ้าไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการก็ต้องให้ออกจากราชการฐานประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่ใช่ลงโทษตัดเงินเดือนแล้วยังให้คงอยู่ในราชการต่อไป

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพิ่มเติมลักษณะความผิดวินัยในเรื่อง “ไม่กระทำการอันเป็นการลวงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ” ไว้เป็นข้อห้ามในมาตรา 83(8) เนื่องจากที่ผ่านมามีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติการณ์การลวงละเมิดหรือคุกคามทางเพศข้าราชการเป็นจำนวนมาก ส่วนการกระทำอย่างไร เพียงใดจึงถือว่าเป็นการลวงละเมิดหรือคุกคามทางเพศจะตรากฎ ก.พ. ออกมาใช้บังคับต่อไป

ดังนั้น บทบัญญัติเรื่องวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่บัญญัติบทวินัยที่เป็นข้อห้าม ที่เป็นข้อปฏิบัติ และการกระทำในลักษณะที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ปะปนกันไม่เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจน จึงมีปัญหาความไม่ชัดเจนแน่นอน และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เป็นปัญหาต่อผู้ปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชา และคณะกรรมการสอบสวนในการปฏิบัติตามข้อวินัยที่จะต้องเปิดดูกฎหมายหลายฉบับ และสับสนในการตีความและปรับบทความผิดวินัยว่าข้อเท็จจริงใดเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรือวินัยอย่างร้ายแรง เพราะมีการบัญญัติข้อวินัยและฐานความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและร้ายแรงอยู่ในมาตราเดียวกัน และข้อวินัยที่กำหนดยังไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร ทำให้การกระทำที่ควรเป็นความผิดทางวินัยกลับไม่เป็น

ความผิดทางวินัย อีกทั้งการกำหนดให้การกระทำผิดจรรยาบรรณเป็นความผิดทางวินัยด้วย เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของจรรยาบรรณข้าราชการ จึงเป็นการบัญญัติข้อวินัยที่ไม่เป็นไปแนวความคิดการปฏิรูประบบราชการ ในหลักเอกภาพที่กำหนดให้ข้อวินัยต้องมีลักษณะทั่วไป และหลักประสิทธิภาพ คือวินัยต้องมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และหลักโปร่งใส คือกฎหมายว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ อีกทั้งไม่เป็นไปตามแนวคิดของหลักกฎหมายปกครอง ที่กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน คือกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่าให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใดกระทำอะไรหรือห้ามทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน คือหลักแห่งความเหมาะสม กล่าวคือสามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงๆ ในทางปฏิบัติ หลักแห่งความจำเป็น กล่าวคือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด และหลักแห่งความได้สัดส่วน อย่างแคบ กล่าวคือ มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร ต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่เอกชนหรือแก่สังคมโดยรวม อีกทั้งกฎหมายจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

## 2) บทบัญญัติวินัยมีความไม่ชัดเจน

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่บัญญัติให้การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง และการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ในมาตราเดียวกัน และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรงแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยจะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ พบว่าก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ ในเรื่องคำว่า “จะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้” นี้หมายความว่าอย่างไร ผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ หรือการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาต้องแจ้งข้อกล่าวหา หรือสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบหรือไม่ หรือจะใช้สำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดกรณีความผิดไม่มีร้ายแรงได้หรือไม่ หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัย แตกต่างจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงอย่างไรเป็นต้น ก่อให้เกิดปัญหาต่อทั้งกรรมการสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาในการที่จะพิจารณาว่าจะดำเนินการสอบสวนอย่างไร เพื่อให้ชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายไม่สอดคล้องกับแนวความคิดการปฏิรูประบบราชการ หลักโปร่งใส ที่กำหนดไว้ว่ากฎหมายว่าด้วยเรื่องวินัย

และการรักษาวินัย จะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือและไม่เป็นไปตามหลักการกฎหมายปกครองที่ต้องมีลักษณะแน่นอนและชัดเจนด้วย

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ได้แก้ไขปรับปรุงเรื่องการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การดำเนินการทางวินัย กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กับกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแยกออกเป็นคนละมาตรากันอย่างชัดเจน โดยถ้าผลการสืบสวนหรือพิจารณามีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว และผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ ตามมาตรา 92 แต่ถ้ามีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อสอบสวนเสร็จแล้วให้รายงานผู้บังคับบัญชาพิจารณาต่อไป ตามมาตรา 93 ซึ่งจะแตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติการดำเนินการทางวินัย กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กับกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงรวมอยู่ในมาตราเดียวกัน โดยกำหนดให้กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ตามมาตรา 102 ซึ่งมีความไม่ชัดเจนว่ากรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงต้องมีการสอบสวน หรือต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบหรือไม่ หรือสืบสวนแล้วลงโทษได้เลย จึงเกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว

เมื่อวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วางหลักกฎหมายว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรืออย่างไม่ร้ายแรง ต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ รวมทั้งต้องให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหา การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นการไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2548 และที่ อ.218/2548 ที่

อ.293/2550 ที่ อ.300/2550 ได้วางหลักกฎหมายในทำนองเดียวกัน) จึงเป็นการสนับสนุนแนวคิดว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยต้องให้เกิดความชัดเจนแน่นอน ตามลักษณะของ กฎหมายปกครอง

### 3) บทบัญญัติวินัยมีความซ้ำซ้อนหรือบัญญัติไม่แตกต่างกัน

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติเกี่ยวกับวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 พบว่ามีปัญหาในเรื่องตัวบทบัญญัติมีความซ้ำซ้อนหรือ การบัญญัติเกี่ยวกับความผิดทางวินัยไว้ไม่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ปฏิบัติที่ เกี่ยวข้องกับเรื่องวินัย ไม่มีความชัดเจนในการตีความเพื่อปรับบทความผิดทางวินัย ได้แก่ กรณี ตามมาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 42 และมาตรา 44 วรรคหนึ่ง และกรณีตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง กับมาตรา 39 วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

มาตรา 39 วรรคสอง “ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น”

เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรานี้จะเห็นว่ามียोगค์ประกอบความผิด 2 ข้อคือ

1. มีอำนาจหน้าที่ราชการ คือ เป็นผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ราชการ โดย คำว่าหน้าที่ราชการในที่นี้ หมายถึงราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

2. ทำการหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น โดยอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจ หน้าที่นั้น ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม คำว่า ประโยชน์ ในที่นี้ หมายความว่าถึงสิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ หรือผลที่ได้ตามต้องการ ประโยชน์ อาจเป็นทรัพย์สินเงินทองหรือการอื่นใดที่เป็นผลได้ตามต้องการ โดยมีจำเป็นต้องเป็นทรัพย์สิน เช่น ประโยชน์ในการได้สิทธิบางอย่างหรือได้รับบริการพิเศษ เป็นต้น

มาตรา 42 “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่น กระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หน้าที่ราชการของตน การกระทำได้กล่าวให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย”

เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรานี้จะเห็นว่ามียोगค์ประกอบความผิด 2 ข้อ คือ

1. มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งหน้าที่ราชการก็คือการมีอำนาจหน้าที่ราชการ ตามความในมาตรา 39 วรรคสอง

2. กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน คำว่า ประโยชน์ ในที่นี้ หมายความว่าถึง ประโยชน์ตามความในมาตรา 39 วรรคสอง เช่นกัน

มาตรา 44 วรรคหนึ่ง “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว”

จากการวิเคราะห์บทบัญญัติใน 3 มาตราดังกล่าว จะเห็นว่า แม้มาตรา 39 มุ่งหมายเฉพาะความผิดที่ผู้กระทำความผิดต้องมีหน้าที่ราชการก็ตาม แต่บทบัญญัติมาตรา 42 ความที่ว่า “...ไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน...” และบทบัญญัติมาตรา 44 ความที่ว่า “...ต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย...” จะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ที่นั้นอันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมเช่นกัน จึงเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติของทั้ง 3 มาตรา บัญญัติขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กับผู้มีอำนาจหน้าที่ราชการและกระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์ จากการที่ตนมีหน้าที่ราชการนั้น โดยมีพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการบัญญัติทั้ง 3 มาตรา จะเห็นว่า มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือเพื่อกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น เมื่อมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางวินัยอันครบองค์ประกอบทั้ง 3 มาตรา จึงเป็นการก่อให้เกิดปัญหาทั้งต่อผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการสอบสวนในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย โดยในบางครั้งก็มีการปรับบทความผิดว่าเป็นความผิดทั้ง 3 มาตรา เนื่องจากไม่สามารถแยกได้ว่าเป็นความผิดตามมาตราใดมาตราหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง เนื่องจากตัวบทบัญญัติทั้ง 3 มาตรา มีวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมายเดียว เมื่อปรับบทความผิดว่าเป็นการกระทำความผิด 3 มาตรา ก็จะมีผลต่อแนวคิดในการพิจารณาระดับโทษ เนื่องจากผู้ที่กระทำความผิด 3 มาตราจะทำให้มีผลต่อแนวคิดว่าการกระทำยอมจะรุนแรงกว่าผู้ที่กระทำความผิดเพียงมาตราเดียว

เมื่อวิเคราะห์ความในมาตรา 39 วรรคหนึ่ง มาตรา 39 วรรคสี่ และมาตรา 41 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ก็พบว่ามีความซ้ำซ้อนอยู่เช่นกัน ดังนี้

มาตรา 39 วรรคหนึ่ง “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เที่ยงธรรม ขยันหมั่นเพียร และดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการ”

มาตรา 39 วรรคสี่ “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของทางราชการ”

มาตรา 41 วรรคหนึ่ง “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดี มีความสุภาพเรียบร้อย วางตนให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย อุทิศเวลาให้กับทางราชการอย่างเต็มที่ รักษาความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติราชการด้วยกัน”

จากการวิเคราะห์บทบัญญัติทั้ง 3 มาตรา นี้ จะพบว่าเป็นข้อกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เทียงธรรม ขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่ รักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของทางราชการ ประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดี มีความสุภาพเรียบร้อย วางตนให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย อุทิศเวลาให้กับทางราชการอย่างเต็มที่ รักษาความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติราชการด้วยกัน” ซึ่งเนื้อหา วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติทั้ง 3 มาตรา นี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า วัตถุประสงค์เดียวกันคือ ต้องการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดประโยชน์ของทางราชการและตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางวินัยอันครบองค์ประกอบทั้ง 3 มาตรา นี้ จึงเป็นการก่อให้เกิดปัญหาทั้งต่อผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวนในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย ในการพิจารณาความผิดทางวินัย เช่นเดียวกันกับกรณีตามมาตรา 39 วรรคสองและมาตรา 42 จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามแนวคิดการปฏิรูประบบราชการในเรื่อง หลักโปร่งใส และหลักความยุติธรรม กับหลักการลงโทษทางวินัย ที่กำหนดไว้ว่ากฎหมายว่าด้วยเรื่องวินัยและการรักษาวินัย จะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและการสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและไม่เป็นไปตามแนวคิดหลักกฎหมายปกครอง

#### 4) บทบัญญัติโทษทางวินัยไม่มีผลในทางปฏิบัติ

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “โทษทางวินัยมี 5 สถานคือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดขั้นเงินเดือน (4) ปลดออก และ (5) ไล่ออก” พบว่าการลงโทษ “ลดขั้นเงินเดือน” จะเป็นโทษที่ไม่เป็นปัจจุบัน เนื่องจากปัจจุบันมีการปรับปรุงระบบตำแหน่งและประเภทตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาโดยยกเลิกระบบซีหรือ common level และจัดทำมาตรฐานกำหนดระดับตำแหน่งแยกตามลักษณะของประเภทตำแหน่ง ซึ่งทำให้ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างบัญชีเงินเดือนที่กำหนดเพื่อจัดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำและอัตราเงินเดือนขั้นสูงโดยไม่แสดงให้เห็นอัตราเงินเดือนเป็นขั้นๆ อันมีผลให้จะนำโทษ “ลดขั้นเงินเดือน” ตามมาตรา 48(3) มาใช้ไม่ได้อีกต่อไป

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พบว่า ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แก้ไขโทษทางวินัย สถานโทษ “ลดขั้นเงินเดือน” เป็น “ลดเงินเดือน” แล้ว ซึ่งเดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีโทษทางวินัย “ลดขั้นเงินเดือน” ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ปรับปรุงระบบการกำหนดตำแหน่งและประเภทตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน โดยยกเลิกระบบซี หรือ common level และจัดทำมาตรฐานการกำหนดระดับตำแหน่ง แยกตามลักษณะของประเภทตำแหน่ง ซึ่งทำให้ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างบัญชีเงินเดือนที่กำหนดเพียงอัตราเงินเดือนขั้นต่ำและอัตราเงินเดือนขั้นสูง โดยไม่แสดงให้เห็นอัตราเงินเดือนเป็นขั้นๆ อันมีผลให้จะนำโทษ ลดขั้นเงินเดือน มาใช้ไม่ได้อีกต่อไป ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้แก้ไขโทษทางวินัย สถานโทษ “ลดขั้นเงินเดือน” เป็น “ลดเงินเดือน” เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติและสอดคล้องกับการปรับปรุงระบบการกำหนดตำแหน่งดังกล่าว

ดังนั้นมีปัญหาว่าผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัย สถานโทษ “ลดขั้นเงินเดือน” ไม่ได้อีกต่อไป จะต้องสั่ง โดยสั่งลงโทษ “ลดเงินเดือน” และจะต้องกำหนดเป็นร้อยละแทน เป็นขั้นเงินเดือน จึงเป็นโทษทางวินัยที่ไม่สอดคล้องกับปัจจุบันและไม่มีผลในทางปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็นบัญญัติกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่ต้องมีลักษณะแน่นอน ชัดเจนและต้องปฏิบัติได้จริง

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวข้างต้นพบว่า บทบัญญัติวินัยไม่เป็นไปตามแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ ที่กำหนดให้ระบบวินัยและอุทธรณ์ของรัฐ ต้องเป็นไปตามแนวความคิดหลัก 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1) หลักเอกภาพ การบริหารงานบุคคลภาครัฐจะต้องเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม (Merit System) กล่าวคือ จะต้องเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยเสมอภาคตามหลักความรู้ความสามารถ (Competency) เช่นเดียวกับระบบวินัย และอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความสับสนในการใช้บังคับ

2) หลักประสิทธิภาพ ระบบวินัย และอุทธรณ์ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ โดยมองวินัยเป็นกลไกเชิงบวกมากกว่าจะเป็นกลไกในเชิงลบที่มุ่งเน้นเพียงเพื่อการลงโทษ จุดประสงค์พื้นฐานของการลงโทษทางวินัยจะต้องเป็นไปเพื่อให้ผู้ถูกลงโทษปรับปรุงตนเองเพื่อผลในการดำเนินงานของรัฐบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

3) หลักโปร่งใส การใช้วินัยในหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นไปตามหลักโปร่งใส กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยเรื่องวินัยและการรักษาวินัย จะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ การดำเนินการทางวินัยนั้นจะเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยต้องมีการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสได้แก้ข้อกล่าวหา

4) หลักยุติธรรม ระบบวินัย และอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิอันพึงมีในการดำเนินการทางวินัย

หลักการทั้งสี่ประการถือเป็นหลักพื้นฐานในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ตั้งแต่การสรรหาคัดเลือกไปจนถึงกระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ

จากการศึกษาพบอีกว่า ปัญหาบทบัญญัติวินัยดังกล่าวไม่เป็นไปตามบทกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องวินัยและอุทธรณ์ ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บุคคลในองค์กรถือปฏิบัติและห้ามปฏิบัติ และกำหนดโทษของการฝ่าฝืน ถือได้ว่าเป็นกฎหมายปกครองที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ จะต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการประกอบกัน กล่าวคือ

1) กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป คือ กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น ตามหลักความเสมอภาค

2) กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน คือ กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติให้แจ้งชัดว่าให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใด กระทำอะไรหรือห้ามมิให้กระทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร

3) กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง คือ จะต้องประกาศโฆษณากฎหมายนั้นเพื่อให้ราษฎรทราบเป็นการล่วงหน้าในราชกิจจานุเบกษาก่อนที่จะนำไปใช้บังคับแก่ราษฎร และจะใช้กฎหมายนั้นเพื่อบังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ได้มีการประกาศโฆษณากฎหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้

4) กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน ทั้งนี้ หลักแห่งความได้สัดส่วนมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อยๆ 3 หลักการด้วยกันคือ หลักแห่งความเหมาะสม กล่าวคือสามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงๆ ในทางปฏิบัติ หลักแห่งความจำเป็น กล่าวคือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด และหลักแห่งความได้สัดส่วนอย่างแคบ กล่าวคือ มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร ต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่เอกชนและหรือแก่สังคมโดยรวม



5) กฎหมายจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ ถึงแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายปกครอง จำกัดเสรีภาพของราษฎรแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่ง ประโยชน์มหาชน ได้ก็ตาม แต่หาได้มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพด้วยไม่

#### 4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากที่การดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ได้อนุโลมกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาใช้โดยอนุโลม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหลายประการที่ควรได้รับการแก้ไข คือปัญหาบทบัญญัติการดำเนินการทางวินัยมีความไม่ชัดเจนแน่นอน ข้ำซ้อนและไม่มีผลในทางปฏิบัติ ประกอบกับ สถานภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แต่มาจากสัญญาจ้าง ดังนั้นบทบัญญัติในเรื่องวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ จึงควรมีการกำหนดข้อวินัยขึ้นเอง เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับ สถานภาพและการปฏิบัติหน้าที่ราชการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ และให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ซึ่งเป็นกฎหมายที่จำกัด สิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติกำหนดไว้อย่างแจ้งชัดว่าให้อำนาจฝ่ายปกครองออก คำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใด กระทำอะไรหรือห้ามมิให้กระทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์ อะไร และกฎหมายต้องมีลักษณะแน่นอนชัดเจนและให้เป็นไปตามแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ ตามหลักเอกภาพ หลักโปร่งใส หลักประสิทธิภาพ และหลักคุณธรรม ที่มีหลักกว่าระบบวินัย อุตธรรม และร่องทุกซ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภท อย่างเท่าเทียมกัน มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ กฎหมายจะต้องเขียนเป็น ลายลักษณ์อักษรด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ และเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการ คุ้มครองสิทธิอันพึงมีในการดำเนินการทางวินัย

การแก้ไขปัญหาคำดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วน ราชการดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางและหลักการที่ควรจะเป็นของการดำเนินการ ทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ดังนี้

การกำหนดข้อวินัยและการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็น ส่วนราชการ ให้นำข้อวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาบัญญัติเป็น ข้อวินัยและการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ เพราะ

มีลักษณะงานวิชาชีพและงานวิชาการเหมือนกัน แต่ให้ปรับปรุงและจัดหมวดหมู่ลักษณะความผิดวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติ ข้อห้ามและลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเสียใหม่ ดังนี้

(1) กรณี “ข้อปฏิบัติ” ที่ได้บัญญัติกระจายไปตามมาตราต่างๆ ดังนี้ มาตรา 38 มาตรา 39 วรรคหนึ่งและวรรคสี่ มาตรา 40 วรรคหนึ่ง มาตรา 41 วรรคหนึ่ง มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 44 มาตรา 45 นำมาบัญญัติรวมไว้เป็นอนุมาตราต่างๆ ในมาตราเดียวกัน

(2) กรณี “ข้อห้าม” ที่ได้บัญญัติกระจายไปตามมาตราต่างๆ ดังนี้ มาตรา 39 วรรคสอง วรรคห้า มาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 นำมาบัญญัติรวมไว้เป็นอนุมาตราต่างๆ ในมาตราเดียวกัน

(3) กรณี “ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” ที่ได้บัญญัติการกระทำในลักษณะที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกระจายอยู่ในมาตราและข้อต่างๆ ดังนี้ มาตรา 39 วรรคสาม และวรรคห้า มาตรา 40 วรรคสอง มาตรา 41 วรรคสอง มาตรา 44 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา 45 วรรคสาม ตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 3 ข้อ 4 (1) (2) (3) และข้อ 5 และตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 4 (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) นำมาบัญญัติรวมไว้เป็นอนุมาตราต่างๆ ในมาตราเดียวกัน และบัญญัติให้การกระทำผิดวินัยในลักษณะที่เป็นการละเว้นการกระทำหรือการกระทำใด อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตาม (1) หรือฝ่าฝืนข้อห้าม (2) อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในมาตราเดียวกันนี้ด้วย

(4) ให้เพิ่มเติมลักษณะความผิดวินัย ในเรื่อง การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ การรักษาความลับของทางราชการ การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และการไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ เพื่อให้ครอบคลุมลักษณะงานราชการมากยิ่งขึ้น

(5) ให้บัญญัติเปิดช่องให้สามารถกำหนดฐานความผิดวินัยเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคตได้ด้วย

(6) ให้แยกจรรยาบรรณออกเป็นหมวดหนึ่งต่างหากโดยไม่รวมไว้ในหมวดวินัย เพราะจรรยาบรรณ เป็นปทัสถานทางสังคมที่พึงยึดถือปฏิบัติด้วยจิตสำนึกในการธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการและผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของรัฐ ไม่ใช่ข้อที่ต้องปฏิบัติด้วยการกระทำหรือไม่กระทำตามการบังคับอย่างวินัย มาตรการควบคุมจรรยาบรรณจึงไม่ควรใช้มาตรการบังคับด้วยการลงโทษเหมือนวินัย แต่ควรใช้มาตรการเสริมสร้างด้วยการพัฒนาจิตสำนึกหรือนำไปประกอบการพิจารณาความดีความชอบหรือความเหมาะสมในการเลื่อนตำแหน่งหรือแต่งตั้งหรือถ้าไม่เหมาะสมที่จะให้

ปฏิบัติราชการในหน้าที่ได้ก็ต้องให้ออกจากราชการฐานประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่ใช่ลงโทษทางวินัยแล้วให้อยู่ในราชการต่อไป

(7) ให้นำบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายซ้ำซ้อนกันตามมาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 42 และมาตรา 44 วรรคหนึ่ง และกรณีตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง มาตรา 39 วรรคสี่ และมาตรา 41 วรรคหนึ่ง มาบูรรวมเป็นมาตราเดียวกัน

(8) ให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 49 วรรคหนึ่ง ให้ชัดเจนในการดำเนินการทางวินัยกรณีการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่จะไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีการสืบสวนแล้วปรากฏว่ามีมูลความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่หากได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว และผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา จึงจะให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีได้โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ เพราะคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองจึงต้องดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายตามขั้นตอนและวิธีการการออกคำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงต้องบัญญัติให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง

(9) ให้แก้ไขเพิ่มเติมโทษทางวินัย ตามมาตรา 48 (3) จาก “ลดขั้นเงินเดือน” เป็น “ลดเงินเดือน” เพื่อให้โทษเป็นปัจจุบัน และสามารถพิจารณากำหนดโทษลดเงินเดือนได้สอดคล้องกับการปรับปรุงระบบตำแหน่งและประเภทตำแหน่ง และบัญชีเงินเดือนที่กำหนดเป็นอัตราเงินเดือนขั้นต่ำและอัตราเงินเดือนขั้นสูงโดยไม่แสดงให้เห็นอัตราเงินเดือนเป็นขั้นๆ ซึ่งจะทำให้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีผลปฏิบัติได้จริง และสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง ที่มีหลักการว่า บทบัญญัติของกฎหมายจะต้องมีผลในทางปฏิบัติได้จริง

วินัย ถือเป็นสิ่งจำเป็นที่องค์กรหรือหน่วยงานต้องกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแบบแผนความประพฤติของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือหน่วยงาน รวมทั้งเพื่อเป็นข้อปฏิบัติให้ผู้ปฏิบัติงานควบคุมตนเองและให้ผู้บังคับบัญชาควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติตนตามที่องค์กรหรือหน่วยงานกำหนดและถ้ามีการฝ่าฝืนก็จะถูกลงโทษตามข้อบังคับที่องค์กรหรือหน่วยงานนั้นๆ กำหนด จากแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวสามารถนำมากำหนดบทวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ โดยนำบทวินัยและการรักษาวินัยการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาเป็นต้นแบบ (ภาคผนวก) แล้วควรมีหลักการที่ควรจะเป็นดังนี้

### วินัยและการรักษาวินัย

1. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ<sup>1</sup>
2. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ<sup>2</sup>
3. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้
  - (1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม<sup>3</sup>
  - (2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ทางราชการด้วยความขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่และรักษาประโยชน์ของทางราชการ<sup>4</sup>
  - (3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบแบบแผนของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี และนโยบายของทางราชการ<sup>5</sup>
  - (4) ต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี มีความสุภาพเรียบร้อย วางตนให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย และต้องรักษาความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการปฏิบัติหน้าที่ราชการระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติราชการด้วยกัน<sup>6</sup>
  - (5) ต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย<sup>7</sup>
  - (6) ต้องอุทิศเวลาให้กับทางราชการอย่างเต็มที่ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้<sup>8</sup>
  - (7) ต้องรักษาความลับของทางราชการ<sup>9</sup>

<sup>1</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 37.

<sup>2</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 38.

<sup>3</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 39วรรคหนึ่ง.

<sup>4</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 39วรรคหนึ่ง.

<sup>5</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 39วรรคสี่.

<sup>6</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 41.

<sup>7</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 44.

<sup>8</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 82 (5).

<sup>9</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 82 (6).

(8) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น จะทำให้เสียหายแก่ราชการหรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม<sup>10</sup>

(9) กระทำการอื่นใดตามที่กำหนด ในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา<sup>11</sup>

4. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่กระทำการใด อันเป็นข้อห้ามดังต่อไปนี้

(1) ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น และต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน<sup>12</sup>

(2) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ<sup>13</sup>

(3) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงาน โดยปกปิดข้อความจริงซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย<sup>14</sup>

(4) ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการก่อกวน ก่อความไม่สงบเรียบร้อย ก่อความเสียหาย ร่วมปฏิบัติงาน นักศึกษา นักเรียนหรือประชาชนผู้ติดต่อราชการ<sup>15</sup>

(5) ต้องไม่เป็นการจัดการ ผู้จัดการหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่เป็นการปฏิบัติราชการหรือได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา<sup>16</sup>

<sup>10</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 82 (4).

<sup>11</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 82 (11).

<sup>12</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 39 วรรคสอง และมาตรา 42.

<sup>13</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 39 วรรคห้า.

<sup>14</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 40.

<sup>15</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 41 วรรคสอง.

<sup>16</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 43.

(6) ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ ตามที่กำหนดในข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษา<sup>17</sup>

(7) ต้องไม่ประพฤติชั่วสาวหรือกระทำอนาจารกับนักศึกษาหรือนักเรียน<sup>18</sup>

(8) ต้องไม่กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในข้อบังคับในสถาบันอุดมศึกษา<sup>19</sup>

5. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตาม 2. และ 3. หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตาม 4. ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย<sup>20</sup>

6. การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทุจริต<sup>21</sup>

(2) คุกคาม เหยียดหยาม กดขี่ ช่มเหง หรือทำร้ายผู้ร่วมปฏิบัติงาน นักศึกษา นักเรียน หรือประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง<sup>22</sup>

(3) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ<sup>23</sup>

(4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง<sup>24</sup>

(5) แก้ไขผลการเรียนหรือผลการสอบของนักศึกษาโดยมิชอบ<sup>25</sup>

<sup>17</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 83 (8).

<sup>18</sup> เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 5 วรรคสอง.

<sup>19</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 83 (10).

<sup>20</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 84.

<sup>21</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 39 วรรคสาม.

<sup>22</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 41 วรรคสอง.

<sup>23</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 42 วรรคสอง.

<sup>24</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 42 วรรคสอง.

<sup>25</sup> เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 4 (1).

- (6) มีหน้าที่ออกข้อสอบแล้วเปิดเผยข้อสอบโดยมิชอบ<sup>26</sup>
- (7) แอบอ้างเอาผลงานทางวิชาการของผู้อื่นมาเป็นผลงานทางวิชาการของตน<sup>27</sup>
- (8) ล่วงละเมิดทางเพศนักศึกษาหรือนักเรียน<sup>28</sup>
- (9) ประพฤติชั่วสาวหรือกระทำอนาจารกับนักศึกษาหรือนักเรียนอย่างร้ายแรง<sup>29</sup>
- (10) เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีควรได้ จากนักศึกษา หรือผู้รับบริการ เพื่อทำการหรือไม่ทำการใด<sup>30</sup>
- (11) เปิดเผยความลับของนักศึกษาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือจากความไว้วางใจโดยมิชอบ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักศึกษาหรือผู้รับบริการอย่างร้ายแรง<sup>31</sup>
- (12) สอนหรืออบรมนักศึกษา เพื่อให้กระทำการที่รู้ว่าเป็นผิดกฎหมายหรือฝ่าฝืนศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง<sup>32</sup>
- (13) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง<sup>33</sup>
- (14) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกินสิบวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมิพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ<sup>34</sup>

<sup>26</sup> เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 4 (2).

<sup>27</sup> เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 4 (3).

<sup>28</sup> เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 5 วรรคหนึ่ง.

<sup>29</sup> เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 5 วรรคสอง.

<sup>30</sup> เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 ข้อ 4 (3)

<sup>31</sup> เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 ข้อ 4 (4)

<sup>32</sup> เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 ข้อ 4 (5)

<sup>33</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 85 (2).

<sup>34</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 85 (3).

(15) ละเว้นกระทำการหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตาม 3. หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตาม 4. อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง<sup>35</sup>

7. ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สถาบันอุดมศึกษากำหนด<sup>36</sup>

8. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดการดำเนินการทางวินัย

โทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก<sup>37</sup>

9. การลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดและตามมาตราใด อีกทั้งให้ระบุสิทธิอุทธรณ์และการฟ้องคดีให้ผู้ถูกลงโทษทราบในคำสั่งลงโทษนั้นด้วย<sup>38</sup>

การดำเนินการทางวินัย

10. เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

หากผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย<sup>39</sup>

<sup>35</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 85 (7).

<sup>36</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 87.

<sup>37</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 88.

<sup>38</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 89.

<sup>39</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 90.



11. เมื่อมีกรณีตาม 10. พรรคหนึ่งให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้

ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยมิพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้วให้ดำเนินการต่อไปตาม 12. หรือ 13. แล้วแต่กรณี<sup>40</sup>

12. ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตาม 11. ปรากฏว่ากรณีมีมูล ถ้าความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งยุติเรื่อง<sup>41</sup>

13. ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตาม 11. ปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา

ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา ให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ดำเนินการต่อไปตาม 16 หรือ 17 แล้วแต่กรณี<sup>42</sup>

14. ในกรณีที่อธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย คำว่าผู้บังคับบัญชาตามหมวดนี้ให้หมายถึงนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา<sup>43</sup>

15. หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา

ในกรณีที่เป็นการผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษา จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้<sup>44</sup>

<sup>40</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 91.

<sup>41</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 92.

<sup>42</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 93.

<sup>43</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 49 วรรคสี่.

<sup>44</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 95.

16. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิดในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การลงโทษตามมาตรานี้ ผู้บังคับบัญชาที่จะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา<sup>45</sup>

17. ภายใต้บังคับวรรคสอง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก<sup>46</sup>

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รายงานสภาสถาบันอุดมศึกษาทราบ ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาเห็นว่าผู้บังคับบัญชามีได้ดำเนินการทางวินัยและลงโทษโดยเคร่งครัดหรือเป็นธรรม จะสั่งให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนการดำเนินการและสั่งการใหม่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้<sup>47</sup>

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์เสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ

18. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นประโยชน์และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการ ผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาให้รางวัลความชอบเป็นกรณีพิเศษได้

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดอยู่ในฐานะที่อาจจะถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำผิดวินัยกับผู้อื่น ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำต่อบุคคลหรือคณะบุคคลตามความในวรรคหนึ่งเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยที่ได้กระทำมา จนเป็นเหตุให้มีการสอบสวนพิจารณาทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิด ผู้บังคับบัญชาอาจใช้ดุลพินิจกับผู้นั้นไว้เป็นพยานหรือพิจารณาลดโทษทางวินัยตามควรแก่กรณีได้

<sup>45</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 96.

<sup>46</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 97.

<sup>47</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 61.

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสองอันเป็นเท็จให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

หลักเกณฑ์และวิธีการการให้รางวัลความชอบ การกั้นเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา<sup>48</sup>

19. ให้กรรมการสอบสวน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจ เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวนและโดยเฉพาะให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วยคือ

(1) เรียกให้กระทรวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือห้างหุ้นส่วน บริษัท ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ส่งผู้แทนหรือบุคคลในสังกัด มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

(2) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสาร และหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน<sup>49</sup>

20. ในระหว่างการสอบสวนจะนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนไม่ได้ เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสอบสวน

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการสั่งพักราชการหรือการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และผลแห่งการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา<sup>50</sup>

21. เมื่อมีกรณีเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ ให้ผู้สั่งมีคำสั่งใหม่ และในคำสั่งดังกล่าวให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม พร้อมทั้งระบุวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่ได้รับไปแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา<sup>51</sup>

22. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งพ้นจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตาย อาจถูกดำเนินการทางวินัยเพราะมีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนพ้นจากราชการได้แต่ต้องดำเนินการทางวินัยภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากราชการ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา<sup>52</sup>

<sup>48</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 98.

<sup>49</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 52.

<sup>50</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 50.

<sup>51</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 105.

<sup>52</sup> เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 53.

จากแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะเห็นว่าบทวินัยและการดำเนินการทางวินัยจะสอดคล้องและเหมาะสมกับสถานภาพและการปฏิบัติหน้าที่ราชการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ และสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ซึ่งเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติกำหนดไว้อย่างแข็งขันเพื่อให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใด กระทำอะไรหรือห้ามมิให้กระทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร และกฎหมายต้องมีลักษณะแน่นอนชัดเจน และเป็นไปตามแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ ตามหลักเอกภาพ หลักโปร่งใส หลักประสิทธิภาพ และหลักยุติธรรม ที่มีหลักว่าระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ กฎหมายจะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ และเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิอันพึงมีในการดำเนินการทางวินัย ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวน มีความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งทำให้เกิดความรวดเร็วและเป็นธรรมกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ มากยิ่งขึ้น

#### 4.2 ปัญหาการอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ

การอุทธรณ์ เป็นกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องที่ตนถูกลงโทษ พิจารณาใหม่ในทางที่เป็นคุณ ซึ่งในกระบวนการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานใดก็ตาม เมื่อมีการสรรหาบุคคลเข้าทำงานแล้วหน่วยงานจะต้องดูแลให้บุคคลเหล่านั้นปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือเต็มศักยภาพตามความรู้ความสามารถ ซึ่งการที่จะทำให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติเช่นนี้ได้องค์กรจะต้องมีหลักการให้ขวัญและกำลังใจแก่เขา และดูแลให้เกิดความมั่นคงและมั่นใจได้ว่า หากมีกรณีที่เกิดขึ้นในทางที่กระทบกระเทือนสิทธิของเขาโดยเฉพาะกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัย หน่วยงานหรือองค์กรจะมีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่เขา เพื่อเป็นระบบตรวจสอบถ่วงดุลในการดำเนินการที่กระทบกระเทือนสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ปฏิบัติงานที่ถูกดำเนินการนั้น จึงจำเป็นต้องมีระบบการอุทธรณ์ในหน่วยงาน

การอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการที่สถาบันอุดมศึกษาออกข้อบังคับให้นำการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาใช้กับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ โดยอนุ โลม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของพนักงาน

ในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ พบว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มีหลักประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และมีมาตรฐานต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และไม่ปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย ได้รับความเป็นธรรมน้อยกว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งสามารถที่จะจำแนกปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการและแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

#### 4.2.1 ปัญหาระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

##### 1) ปัญหาการกำหนดการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่ครอบคลุมชัดเจน

จากการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 บทบัญญัติมาตรา 61 ที่ให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และมาตรา 65 กำหนดให้การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 61 เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17 และตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการอุทธรณ์โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พบว่ามีปัญหาคือมิได้กำหนดการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนอันเป็นโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไว้ อย่างชัดเจน ดังนี้

##### (1) วิธีการอุทธรณ์สามารถอุทธรณ์แทนผู้อื่นได้หรือไม่

##### (2) การยื่นอุทธรณ์ยื่นได้กี่วิธียื่นที่ไหนได้บ้าง

(3) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอะไรบ้าง มีสิทธิขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนหรือของผู้สอบสวน ขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่นหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกสั่งลงโทษตรวจดูเอกสารได้หรือไม่ มีสิทธิคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์หรือไม่ การคัดค้านการพิจารณาคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์เป็นอย่างไร มีสิทธิขอเข้าแถลงการณ์ด้วยวาจาในชั้นพิจารณาและมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาของคณะกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์หรือไม่ มีสิทธิในการยื่นหรือส่งคำแถลงการณ์หรือเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมหรือไม่ มีสิทธิในการถอนอุทธรณ์หรือไม่

##### (4) การรับอุทธรณ์ อุทธรณ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้ ต้องเป็นอุทธรณ์แบบไหน

##### (5) การพิจารณาอุทธรณ์ ต้องพิจารณาอย่างไรบ้าง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

มีองค์ประกอบ องค์ประชุม และองค์มติอย่างไร

(6) ผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จะต้องดำเนินการอย่างไร ต้องแจ้งคำวินิจฉัย และแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือหรือไม่

ปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่มีความชัดเจนในการยื่นอุทธรณ์และเสียสิทธิที่ควรได้รับตามกฎหมาย อีกทั้งผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ไม่ว่าจะต้องพิจารณาอุทธรณ์อย่างไร ซึ่งเป็นปัญหาความไม่ชัดเจนต่อผู้อุทธรณ์ที่ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์และผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงเป็นบัญญัติกฎหมายที่ต่ำกว่ามาตรฐานกลางของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและไม่เป็นไปตามหลักการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามหลักความยุติธรรมในส่วนหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ คือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายรู้ถึงข้อกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายตลอดจนคำปฏิเสธหรือคำแก้ไขข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการสืบพยานนั้น การรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณี ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งมีโอกาสซักค้านพยานของคู่กรณีของตนได้ หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่งนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิด้วยวาจา แต่ในบางกรณีอาจให้ชี้แจงข้อเท็จจริงโดยทำเป็นหนังสือก็ได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังพยานหลักฐานใดๆ ก็ตามที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งพยานบอกเล่าด้วยและยังอาจหาพยานหลักฐานได้เอง หรือให้ผู้เชี่ยวชาญวินิจฉัยให้ได้ แต่ต้องให้โอกาสบุคคลที่ได้รับผลร้ายจากพยานหลักฐานนั้นคัดค้านพยานหลักฐานได้

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือโทษปลดออก ไล่ออก ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ตามข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วย การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. 2549 แล้ว พบว่าตามข้อบังคับ ก.พ.อ.ดังกล่าวได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ไว้อย่างชัดเจนครอบคลุมในทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การยื่นอุทธรณ์ การรับอุทธรณ์ สิทธิของผู้อุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ ผลการพิจารณาอุทธรณ์ การแจ้งคำวินิจฉัยและแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ เป็นต้น ซึ่งถือว่าได้กำหนดการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์อย่างชัดเจน เป็นไปตามการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในส่วนหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ได้เป็นอย่างดี

## 2) ปัญหาองค์กรพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่เป็นกลาง

จากการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 บทบัญญัติมาตรา 61 ที่ให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และมาตรา 65 กำหนดให้การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 61 เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17 และตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการอุทธรณ์โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแล้ว พบว่ากฎหมายกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับแต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวัน ฉะนั้นองค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงคือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ก็คือสภาสถาบันอุดมศึกษาของแต่ละแห่ง เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแล้ว ทุกที่จะมีอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้แทนจากคณาจารย์ และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก เป็นกรรมการ

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ที่ต้องอุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งกรรมการผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ส่วนหนึ่งมาจากบุคคลภายในสถาบันอุดมศึกษาคือ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้แทนจากคณาจารย์ และเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษเอง หรืออาจเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษ อาจส่งผลกระทบต่อกรวินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์ที่เป็นผลร้ายต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่เป็นธรรม เนื่องจากกรรมการบางท่านอาจเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือไม่มีความอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ อันจะส่งผลให้การวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นไปด้วยความอคติ ลำเอียงและไม่เป็นกลาง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อตัวผู้อุทธรณ์ เพราะผลการวินิจฉัยส่วนใหญ่จะเป็นไปในทางที่ยกอุทธรณ์ นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของสภาสถาบันอุดมศึกษาถือเป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้อีก ยกเว้นการนำคดีไปสู่ศาลปกครองซึ่งอาจจะเป็นเรื่องยุ่งยากและสูญเสียเวลาพอสมควร จึงเป็นกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานกลางของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสีย และไม่ปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ในส่วนหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง หรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนเป็นผู้วินิจฉัย กล่าวคือเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษข้าราชการ ไม่อาจเป็นผู้มีส่วน

เกี่ยวข้องในการพิจารณาอุทธรณ์ได้ เพราะถือว่าเขาไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเองในเรื่องการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์อาจจะมีสิทธิคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ของตนได้ หากเห็นว่าการกรรมการผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการวินิจฉัยอุทธรณ์

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์รวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือโทษปลดออก ไล่ออก ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ตามข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วย การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. 2549 แล้ว พบว่าองค์รวินิจฉัยอุทธรณ์ตามข้อบังคับ ก.พ.อ.ดังกล่าว จะเป็นบุคคลภายนอกสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด ไม่มีส่วนได้เสีย มีความเป็นอิสระปราศจากการอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้อื่น จึงเป็นการกำหนดองค์รวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจน ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ในส่วนหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง หรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนเป็นผู้วินิจฉัย อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ได้เป็นอย่างดี

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวข้างต้น พบว่าการกำหนดการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่ไม่ครอบคลุมชัดเจน และมีองค์รวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่เป็นกลาง ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และไม่ปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้มีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง (Nemo Judex in re sua) หรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนเป็นผู้วินิจฉัย การมีส่วนได้เสียนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็นการมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัยและสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคติ (likelihood of bias) ส่วนได้เสียทางการเงินที่จะทำให้ขาดคุณสมบัติต้องเป็นส่วนได้เสียทางการเงินโดยตรงไม่ว่าจะมากหรือน้อย และในกรณีการพิจารณาวินิจฉัยกระทำโดยองค์กรกลุ่ม การมีส่วนได้เสียทางการเงินของกรรมการเพียงคนเดียว ก็มีผลทำให้คำวินิจฉัยของกลุ่มขัดกับหลักการนี้ แม้ว่าความมีอคตินี้ไม่น่าจะกระทบกระเทือนต่อเสียงข้างมากก็ตาม ทั้งนี้เพราะสาธารณชนไม่อาจทราบได้ว่ากรรมการผู้มีส่วนได้เสียนั้นมีอิทธิพลต่อกรรมการอื่นๆ เพียงใดส่วนสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคตินั้นมีหลายประการ เช่น ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ปกครองหรือผู้วินิจฉัยคดีกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยหรือการมีความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่มีการวินิจฉัย โดยเคยวินิจฉัยประเด็นที่จะวินิจฉัยมาแล้ว หรือ



เป็นผู้ร้องเรียนกล่าวหาเอง ซึ่งย่อมทำให้ไม่สามารถที่จะวินิจฉัยคดีได้อย่างเป็นกลาง ส่วนการแสดงความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัย ถ้าได้ทำอย่างชัดเจนต่อสาธารณชนว่าจะวินิจฉัยอย่างไร หรือจะรับฟังข้อเท็จจริงอย่างไร จะทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ได้อย่างเป็นกลาง นอกจากนั้น ยังหมายรวมถึงเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษข้าราชการ ไม่อาจเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาอุทธรณ์ได้ เพราะถือว่าเขาไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเองในเรื่องการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์อาจจะมีสิทธิคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ของตนได้ หากเห็นว่ากรรมการผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งการคัดค้านกรรมการนี้ ได้กล่าวรายละเอียดไว้ในเรื่องสิทธิของผู้อุทธรณ์แล้ว อันถือได้ว่าเป็นหลักการหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในข้อนี้

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อยกเว้นของหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง คือ ในกรณีจำเป็นถ้ามีเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวที่กฎหมายให้อำนาจวินิจฉัยแม้เขาอาจจะมีอคติที่ต้องยินยอมเพื่อมิให้มีอุปสรรคต่อการบริหารให้เป็นตามกฎหมายหรือในกรณีที่บุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิได้สละสิทธิในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีอคติ ทั้งที่กฎหมายให้อำนาจในการคัดค้านได้ ถ้ายังปล่อยให้การพิจารณาดำเนินต่อไปโดยไม่คัดค้านก็อาจถือได้ว่าบุคคลผู้นั้นสละสิทธิในการคัดค้าน บางกรณีกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาที่จะทำการคัดค้านไว้ ซึ่งถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดเวลาก็ถือว่าได้สละสิทธิที่จะคัดค้านเช่นกัน และการสละสิทธิในการคัดค้านมีผลทำให้บุคคลนั้นไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลได้ว่าคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอคติ

(2) หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง (Audi Alteram Partem) หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายรู้ถึงข้อกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้าย ตลอดจนคำปฏิเสธหรือคำแก้ไขข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการสืบพยานนั้นการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งลับหลังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่อาจทำได้เพราะจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งมีโอกาสซักค้านพยานของคู่กรณีของตนได้ หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่งนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิด้วยวาจา แต่ในบางกรณีอาจให้ชี้แจงข้อเท็จจริงโดยทำเป็นหนังสือก็เพียงพอแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังพยานหลักฐานใดๆ ก็ตามที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งพยานบอกเล่าด้วยและยังอาจหาพยานหลักฐานได้เอง หรือให้ผู้เชี่ยวชาญวินิจฉัยให้ได้ แต่ต้องให้โอกาสบุคคลที่ได้รับผลร้ายจากพยานหลักฐานนั้นคัดค้านพยานหลักฐานได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะจำกัดจำนวนพยานบุคคลได้ถ้าเห็นว่ามากเกินไปในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และการพิสูจน์ไม่จำเป็นต้อง

บอกกล่าวถึงแหล่งข้อมูลหรือคำให้การของพยาน หรือข้อพยาน หากเห็นว่าจะเป็นอันตรายหรือทำให้เสียประโยชน์ต่อส่วนรวม

ข้อยกเว้นบางประการที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง คือ ในกรณีที่ศาลบัญญัติยกเว้นไว้ให้โดยไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิก่อนที่จะวินิจฉัย แต่ให้รับฟังในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ หรือกรณีที่ต้องมีการวินิจฉัยโดยเร่งด่วนเพื่อความปลอดภัยและประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น สำหรับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ก็ได้กำหนดความผิดทางวินัยในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษได้โดยไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากอีกฝ่ายหนึ่งก่อนวินิจฉัยได้ เช่น ความผิดฐานกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือกระทำผิดจรรยาบรรณวิชาชีพ โดยองค์กรวิชาชีพได้วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำผิดจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างร้ายแรง ซึ่งกฎหมายให้สิทธิผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ โดยยังไม่ต้องรับฟังความจากฝ่ายข้าราชการผู้ถูกลงโทษ แต่ผู้บังคับบัญชาก็จะต้องสอบสวนหรือรับฟังข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานอื่นๆ ให้ได้ความแน่ชัดเสียก่อนที่จะสั่งลงโทษ และต่อมาหากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการผู้นี้อุทธรณ์จึงจะใช้หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่งมาพิจารณาให้ความเป็นธรรม

#### 4.2.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ พบว่ามีปัญหากระบวนการอุทธรณ์และองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในส่วนหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ และหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง หรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนเป็นผู้วินิจฉัย ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามหลักการที่ควรจะเป็นของการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการดังนี้

(1) ให้กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการไว้อย่างชัดเจนครอบคลุมในทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการยื่นอุทธรณ์ การรับอุทธรณ์ สิทธิของผู้อุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ ผลการพิจารณาอุทธรณ์ การแจ้งคำวินิจฉัย

และแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ ให้มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการพิจารณาคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และตามหลักความยุติธรรม ในส่วนหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ หรือให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการ การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วย การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. 2549 มาใช้กับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการโดยอนุโลม

(2) ให้กำหนดกฎหมายวางหลักให้มีการแต่งตั้งองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ โดยจะต้องเป็นองค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระและไม่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อให้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงทำให้สามารถทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้อย่างเป็นอิสระในการเสนอความเห็น โดยปราศจากการชี้นำจากองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะส่งผลดีต่อการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งองค์กรนี้อาจเป็นองค์กรกลางภายในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งหลักการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการนี้ถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการขององค์กรกลุ่ม ที่การตัดสินใจและการแสดงเจตนามีความซับซ้อนกว่าการแสดงเจตนาขององค์กรเดี่ยว ทำให้มีความละเอียด รอบคอบ ในการพิจารณา และจะก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมากกว่าการพิจารณาโดยบุคคลเพียงคนเดียว และในการกำหนดรูปแบบคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ ก็ควรกำหนดโดยเทียบเคียงกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ที่อาศัยหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง หรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนเป็นผู้วินิจฉัย คือกรรมการจะต้องไม่มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อมในเรื่องที่พิจารณา หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ คือก่อนที่คณะกรรมการจะวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องก่อน และหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองคือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องประกอบด้วยข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง อันเป็นหลักหรือเป็นฐานของคำวินิจฉัยนั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและความยุติธรรมแก่ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยมากขึ้น

(3) ให้กำหนดให้คณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรกลางในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ 3 ปี และห้ามดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันเพื่อป้องกันการสร้างอาณาจักรและการสร้างอำนาจในการให้ประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

(4) ให้กำหนดให้องค์ประกอบขององค์กรวินิจัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นองค์ประกอบที่แน่นอนและชัดเจน โดยอาจประกอบด้วยประธานซึ่งมาจากกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก และกรรมการ ซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกด้านการบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย ด้านการบริหารกิจการภาครัฐ หรือด้านอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ และอาจกำหนดให้มีผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้แทนจากกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนจาก ป.ป.ช. เข้าร่วมเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วย เพื่อให้องค์ประกอบขององค์กรวินิจัยในการพิจารณาอุทธรณ์ ประกอบด้วยบุคคลภายนอกที่เป็นผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นส่วนใหญ่อันจะส่งผลดีต่อการวินิจัยอุทธรณ์ และองค์ประกอบขององค์กรวินิจัยควรมีการกำหนดวิธีการ ได้มาซึ่งองค์กรวินิจัยที่สามารถเป็นหลักประกันอันมั่นคงและเป็นธรรม โดยอาจกำหนดเป็นระเบียบหรือข้อบังคับการสรรหาซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ได้มาซึ่งผู้สมควรดำรงตำแหน่งในองค์กรวินิจัยพิจารณาอุทธรณ์

(5) ให้กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งองค์กรวินิจัยอุทธรณ์ โดยให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้บริหารเพื่อป้องกันการแทรกแซงหรือชี้นำในการวินิจัยอุทธรณ์อันจะส่งผลกระทบต่อพิจารณาอุทธรณ์

(6) ให้กำหนดให้มีหน่วยงานกลางภายในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นหน่วยงานอิสระอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษา ทำหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยเกี่ยวกับการอุทธรณ์และแนวทางในการอุทธรณ์ วิธีการอุทธรณ์ ไปจนถึงการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือจนสิ้นกระบวนการ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงและเป็นธรรมต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการมิใช่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการสอนวิจัย บริการทางวิชาการตามกฎหมายและนโยบายของรัฐให้แก่นักเรียน นักศึกษาและประชาชน และเป็นผู้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การปฏิบัติราชการของหน่วยราชการสำเร็จลุล่วงตามนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของราษฎร ดังนั้น เพื่อให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา คือ อธิการบดี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กับเพื่อให้การประพฤติปฏิบัติตนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการเป็นที่เชื่อถือ ศรัทธาของราษฎร และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ของทางราชการ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ จึงได้ออกข้อบังคับกำหนดให้นำเรื่องวินัยและอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ โดยคำว่าวินัย หมายความว่า กฎ ระเบียบ แบบแผน แนวทาง ข้อบังคับต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแบบแผนให้บุคคลที่อยู่ในองค์กรยึดถือปฏิบัติ โดยมีการออกกฎหรือระเบียบกำหนดการอันถือปฏิบัติ และห้ามปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน เพื่อควบคุมความประพฤติของบุคคลที่อยู่ในองค์กรให้อยู่ในระเบียบแบบแผน ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานหรือการดำเนินการขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องวินัยถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ประกอบกัน คือ กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน และกฎหมายจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสภารัตถะของสิทธิและเสรีภาพ โดยวินัยถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญและจำเป็นในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา และวินัยมีความสำคัญกับปัจจัยที่สร้างความสำเร็จให้แก่บุคคล สังคมและประเทศชาติ ทำให้สังคมและประเทศชาติเกิดความสงบสุขเรียบร้อยและความเจริญก้าวหน้า จนถึงกับมีคำกล่าวว่า “ไม่มีสังคมใด หรือประเทศใดที่เจริญก้าวหน้าโดยปราศจากคนในสังคมหรือคนในชาติที่มีวินัย” แต่โดยที่การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ

กำหนดให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาโดยอนุโลมตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา เพราะข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีสถานภาพคล้ายคลึงกันกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัยและอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มีปัญหาอยู่หลายประการ คือปัญหาบทบัญญัติการดำเนินการทางวินัยมีความไม่ชัดเจนแน่นอน ช้าช้อนและไม่มีผลในทางปฏิบัติ กล่าวคือการบัญญัติข้อวินัยกระจายไม่เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจน โดยบัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติ กระจายไปตามมาตรา 38 มาตรา 39 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา 40 วรรคหนึ่ง มาตรา 41 วรรคหนึ่ง มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 44 มาตรา 45 บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อห้ามกระจายไปตามมาตรา 39 วรรคสอง วรรคห้า มาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 และได้บัญญัติการกระทำในลักษณะที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกระจายอยู่ในมาตรา 39 วรรคสามและวรรคห้า มาตรา 40 วรรคสอง มาตรา 41 วรรคสอง มาตรา 44 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา 45 วรรคสาม ตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 3 ข้อ 4 (1) (2) (3) ข้อ 5 และตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 4 (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) และได้บัญญัติให้จรรยาบรรณเป็นส่วนหนึ่งของวินัยโดยให้ผู้ที่กระทำผิดจรรยาบรรณที่เป็นความผิดทางวินัย จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยและต้องถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 45 และมาตรา 46 ด้วย อีกทั้ง การกำหนดข้อวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการยังไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร เช่น ไม่มีข้อวินัยเกี่ยวกับ การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ การรักษาความลับของทางราชการ การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา การไม่กระทำการอันการล่งละเมิดหรือคุกคามทางเพศ เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นการบัญญัติข้อวินัยกระจาย ไม่เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร อยากต่อผู้ปฏิบัติและผู้บังคับบัญชาในการนำกฎหมายมาปฏิบัติ และการพิจารณากำหนดฐานความผิดทางวินัยในสภาวะปัจจุบัน มีความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ กรณีตามมาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 42 กับมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่จะเกิดเป็นความผิดทางวินัยได้ก็เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของ ผู้นั้น อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมเช่นกัน และกรณีตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง วรรคสี่ กับมาตรา 41 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามข้อกำหนด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เที่ยงธรรม ขยันหมั่นเพียรดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการและตามกฎหมายที่มีการบัญญัติไว้ โดยมีความหมายในทำนองเดียวกัน มีความไม่ชัดเจนของตัวบทบัญญัติ ปรากฏในมาตรา 49 วรรคหนึ่งที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแก่ผู้ได้บังคับบัญชาโดยจะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ ซึ่งคำว่า “จะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้” ไม่แน่ชัดว่า

หมายความว่าผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ หรือการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาต้องแจ้งข้อกล่าวหาหรือสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบหรือไม่ หรือจะใช้จำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงมาใช้ลงโทษผู้กระทำผิดกรณีความผิดไม่ร้ายแรงได้หรือไม่ เป็นต้น และมีบทบัญญัติที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ได้แก่ มาตรา 48 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก และ (5) ไล่ออก” จะเห็นว่าเมื่อพิจารณาการลงโทษ “ลดเงินเดือน” จะเป็นโทษที่ไม่เป็นปัจจุบัน เนื่องจากปัจจุบันมีการปรับปรุงระบบตำแหน่งและประเภทตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาโดยยกเลิกระบบซีหรือ common level และจัดทำมาตรฐานกำหนดระดับตำแหน่งแยกตามลักษณะของประเภทตำแหน่ง ซึ่งทำให้ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างบัญชีเงินเดือนที่กำหนดเพียงอัตราเงินเดือนขั้นต่ำและอัตราเงินเดือนขั้นสูงโดยไม่แสดงให้เห็นอัตราเงินเดือนเป็นขั้นๆ อันมีผลให้นำโทษ “ลดเงินเดือน” ตามมาตรา 48 (3) มาใช้ไม่ได้อีกต่อไป จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติอีกต่อไป

จากปัญหาดังกล่าวนี้ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้ปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวนในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย และอาจเกิดปัญหาขึ้นในทางปฏิบัติได้ ประกอบกับมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด วางหลักกฎหมายว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ ไม่ว่าจะกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ รวมทั้งต้องให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหา การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นการไม่ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2548 และที่ อ.218/2548 ที่ อ.293/2550 ที่ อ.300/2550 ได้วางหลักกฎหมายฯ ในทำนองเดียวกัน

นอกจากนี้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ถือเป็นหลักประกันในเรื่องการลงโทษทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ จะต้องเป็นไปตามหลักความยุติธรรมและหลักกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานที่จะให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งให้ได้รับความไม่เป็นธรรม จะไม่ถูกลงโทษโดยปราศจากความผิด และการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และด้วยความยุติธรรม โดยให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถร้องขอความเป็นธรรมเพื่อให้ผู้มี

อำนาจตามกฎหมายยกเรื่องของตนขึ้นทบทวนใหม่ในทางที่เป็นคุณ มีปัญหาระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กล่าวคือการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 61 และมาตรา 65 ประกอบกับประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการอุทธรณ์โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงอย่างครอบคลุมและชัดเจนเท่าที่ควร กล่าวคือไม่กำหนดวิธีการยื่นอุทธรณ์ การรับอุทธรณ์ สิทธิของผู้อุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ ผลการพิจารณาอุทธรณ์ การแจ้งคำวินิจฉัยและแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ เป็นต้น อีกทั้งองค์รวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา 61 กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และมีกรรมการส่วนหนึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาวินิจฉัยนั้นด้วย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการวินิจฉัยสั่งการ อันเป็นผลร้ายต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่เป็นธรรม เนื่องจากกรรมการบางท่านอาจวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นไปด้วยความอคติและลำเอียงก่อให้เกิดความเสียหายต่อตัวผู้อุทธรณ์ เพราะผลการวินิจฉัยส่วนใหญ่จะเป็นไปในทางที่ยกอุทธรณ์ จึงไม่เป็นไปตามหลักความยุติธรรม และหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่อาศัยหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ คือก่อนที่คณะกรรมการจะวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องก่อน และหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง หรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนเป็นผู้วินิจฉัย คือกรรมการจะต้องไม่มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อมในเรื่องที่ตนเป็นผู้พิจารณา ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยมากขึ้น

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

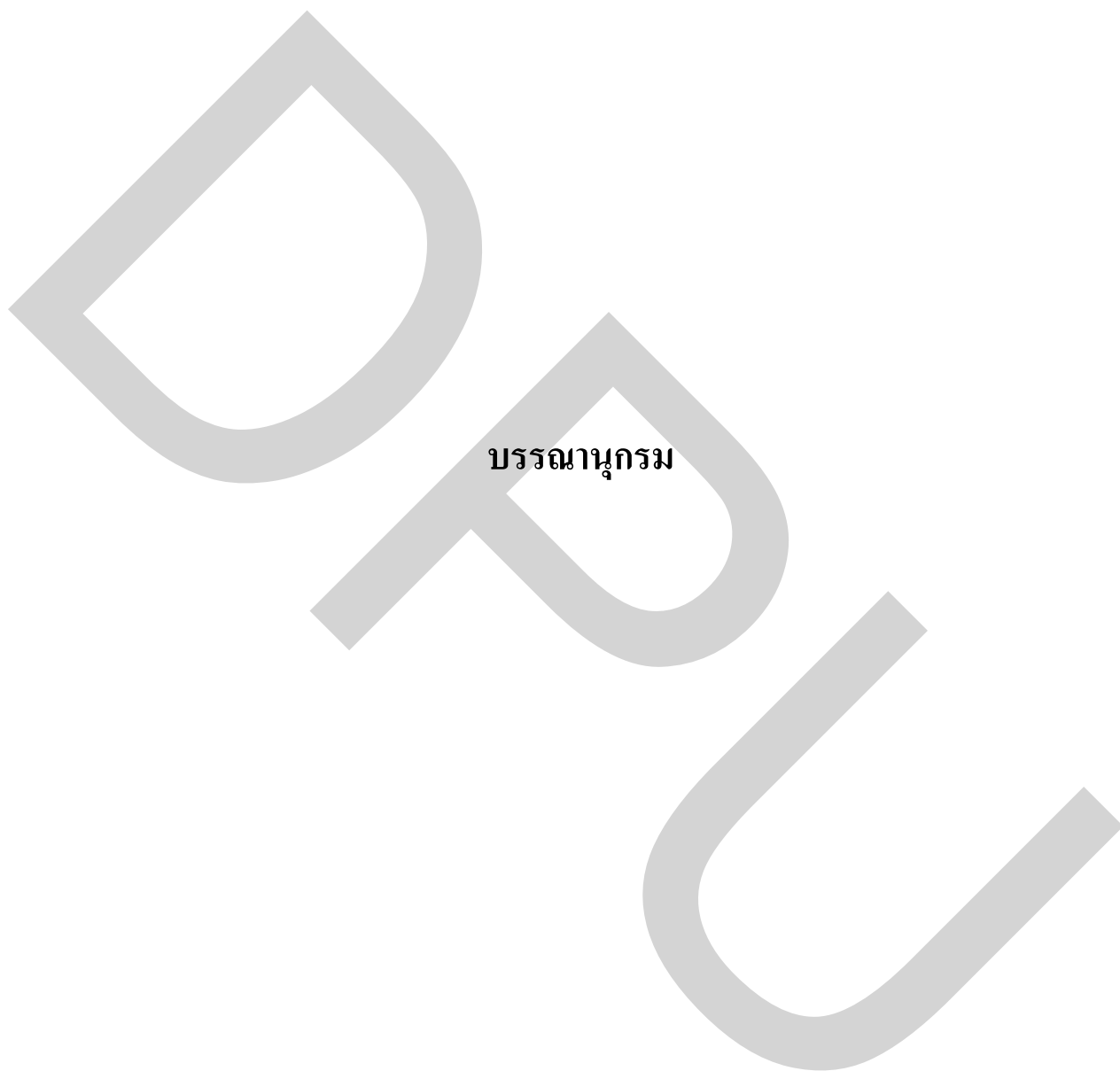
การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ที่ตามข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษากำหนดให้นำการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยที่บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องวินัยและอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น มีปัญหาอยู่หลายประการ คือ ปัญหาบทบัญญัติการดำเนินการทางวินัยไม่ชัดเจนแน่นอน ชำช้อนและไม่มีผลในทางปฏิบัติ กล่าวคือข้อวินัยกระจายไม่เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจน มีความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมาย มีความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมาย และบทบัญญัติไม่มีผลในทางปฏิบัติ อีกทั้งปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กล่าวคือการพิจารณา



อุทธรณ์และองค์การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรงไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง ผู้เขียนเห็นว่าในเรื่องวินัยและอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งเนื่องจากจะเป็นการจำกัดสิทธิของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ และเป็นเครื่องมือในการควบคุมบังคับบัญชาพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ควรมีการกำหนดขึ้นเป็นข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาตามอำนาจในมาตรา 65/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เพราะโดยสถานภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีได้มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและมาจากระบบสัญญาจ้าง

โดยผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางและหลักการที่ควรจะเป็นของการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ คือให้กำหนดข้อวินัยและการรักษาวินัยเหมือนกันกับข้อวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แต่ให้จัดกลุ่มข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติอยู่ในมาตราเดียวกัน และจัดกลุ่มข้อวินัยที่เป็นข้อห้ามให้อยู่ในมาตราเดียวกัน และให้จัดกลุ่มลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ในมาตราเดียวกัน และให้กำหนดข้อวินัยเพิ่มเติมในเรื่องการทอดทิ้งหรือละทิ้งหน้าที่ราชการ การรักษาความลับของทางราชการ การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และการไม่กระทำการอันเป็นการคุกคามหรือล่วงละเมิดทางเพศ และให้แยกการกระทำผิดจรรยาบรรณออกจากเรื่องผิดวินัย เพื่อให้ง่ายต่อผู้ปฏิบัติและผู้บังคับบัญชาในการกำหนดโทษทางวินัยที่แน่นอน ชัดเจนยิ่งขึ้น และให้ยุบรวมบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ จุ่มงหมาย ซ้ำซ้อนกัน เป็นมาตราเดียวกัน บทบัญญัติที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติให้ปฏิบัติได้ คือให้เปลี่ยนแปลงโทษจาก “ลดขั้นเงินเดือน” เป็น “ลดเงินเดือน” ซึ่งจะทำให้บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ มีความสอดคล้องเหมาะสมกับสถานภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการในปัจจุบัน (ภาคผนวก) สำหรับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรงก็ให้บัญญัติให้ชัดเจนครอบคลุมในทุกเรื่อง เช่น เรื่องการยื่นอุทธรณ์ สิทธิของผู้อุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ เป็นต้น ส่วนองค์การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรงก็ให้บัญญัติให้เป็นรูปคณะกรรมการ โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งจากผู้ไม่มีส่วนได้เสียกับคำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นองค์ที่เป็นอิสระปราศจากการครอบงำจากฝ่ายต่างๆ การพิจารณาอุทธรณ์ก็ให้นำแนวทางของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมาเป็นต้นแบบยกร่าง และให้มีหน่วยงานที่คอยช่วยเหลือให้ความสะดวกกับผู้อุทธรณ์ด้วย ซึ่งจะทำให้การดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ เป็นไป

ตามแนวความคิดปฏิรูประบบราชการ ตามหลักเอกภาพ หลักความโปร่งใส หลักประสิทธิภาพและหลักยุติธรรมและเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง ที่กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป มีความชัดเจนแน่นอน ไม่มีผลย้อนหลัง ไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน และต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ อีกทั้งสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และหลักการพิจารณาโดยองค์กรกลุ่ม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมชัดเจนโปร่งใส อันเป็นหลักประกันความมั่นคง เป็นธรรมและสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการได้เป็นอย่างดี



**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2554). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประวิณ ณ นคร. (2528). *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา*. กรุงเทพฯ: ประชาชน.
- ปิ่น มุกข์นิตย์. (2502). *มงคลชีวิตภาคที่ 1 อนุสรณ์นายปรีชญาเอกพานิช*. พระนคร: รุ่งเรืองธรรม.
- มานิตย์ จุมปา. (2546). *คู่มือศึกษากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: ธรรมสาร.
- สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ ญาณวรมหาเถระ. (2498). *มงคลกถาปิณียาปฐมโมภาโค*. พระนคร: มหามงกุฎราชวิทยาลัย.
- สมยศ เชื้อไทย. (2555). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักงาน ก.พ. (2546). *การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ* (รายงาน). กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- \_\_\_\_\_. (2551). *ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471-2551*. กรุงเทพฯ: ธนาเพลส.
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (2546). กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น.

#### วิทยานิพนธ์

- ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. (2531). *การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุทธาทิพย์ นาคาบดี. (2536). *การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### กฎหมาย

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471  
(2471, 23 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 45, หน้า 293.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476  
(2477, 24 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 51, หน้า 47.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2479  
(2479, 27 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 53, ตอนที่ 50. หน้า 61.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2482  
(2482, 6 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 56, หน้า 50.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2485  
(2485, 23 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 59, ตอนที่ 68. หน้า 45.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495  
(2495, 17 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 69, ตอนที่ 17. หน้า 47.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497  
(2497, 15 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 17, ตอนที่ 17 ฉบับพิเศษ. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518  
(2518, 6 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 82, ตอนที่ 26 (ฉบับพิเศษ). หน้า 1.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535  
(2535, 31 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 109, ตอนที่ 31. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551  
(2551, 25 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 125, ตอนที่ 22 ก. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551.  
(2551, 4 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 125, ตอนที่ 28 ก. หน้า 36.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547.  
(2547, 12 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 121, ตอนที่ 70 ก. หน้า 33.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (2542, 10 ตุลาคม).  
*ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 116, ตอนที่ 94 ก. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*.  
เล่มที่ 113, ตอนที่ 60 ก. หน้า 1.

- กฎ ก.พ. ฉบับที่ 82 (พ.ศ. 2495). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.
- กฎ ก.พ. ฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2496). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.
- กฎ ก.พ. ฉบับที่ 60 (พ.ศ. 2497). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.
- กฎ ก.พ. ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2518). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.
- กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.
- กฎ ก.พ.อ. ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2549). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง.
- ข้อบังคับ ก.พ.อ.(พ.ศ. 2549). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ว่าด้วยการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก.
- ประกาศ ก.พ.อ. (พ.ศ. 2550). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เรื่อง มาตรฐานการอุทธรณ์โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.
- ประกาศ ก.พ.อ. (พ.ศ. 2550). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เรื่อง มาตรฐานการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.
- ประกาศ ก.พ.อ. (พ.ศ. 2550). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เรื่อง มาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.
- ประกาศ ก.พ.อ. (พ.ศ. 2550). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เรื่อง มาตรฐานการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.
- ประกาศ ก.พ.อ. (พ.ศ. 2551). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เรื่อง มาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา.

## ภาษาต่างประเทศ

## BOOKS

- Clenn O. Stahl. (1962). *Public Personnel Administration* (5 th ed.). New York : Harper & Brothers Publisher.
- J.B. Kingsbury. (1975). *Personnel Administration For Thai Students*. Bangkok : Institute of Public Administration. Thammasat University.
- James Menzies Black. (1966). *The Real Meaning of Discipline*. Handing Problems of Discipline : Selected Reprints from AMA periodicals. New York : American Management Association.
- Magginson. Leon C. (1977). *Personnel and Human Resources Administration* (3 rd ed.). Homewood : Richard D. Irwin.
- O. Glenn Stahl. (1962). *Public Personnel Administration* (8 th ed.). New York : Harper & Row.
- Stein.p. and Shand. J. (1974). *Legal Values in Western Society*. Edinburgh : Edinburgh University Press.
- De' smith. S.A. (1983). *Constitutional and Administrative Law* (3 th ed.). Great Britain : Penquin Book.
- Hartley. T.C. and Griffith. J.A.C. (1981). *Government and Law*. (2 nd ed.). London : Weidenfeld and Nichoson.
- Webster's New world Dictionary of The American Language*. Cleveland & New York : The World Publishing Company, 1968.
- Wade. H.W.R. (1982). *Administrative Law* (5 th ed.). Oxford:Clarendon Press.



ภาคผนวก



1



## ภาคผนวก

### ร่างบทวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ

#### วินัยและการรักษาวินัย

1. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ
2. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ
3. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้
  - (1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม
  - (2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ทางราชการด้วยความขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่และรักษาประโยชน์ของทางราชการ
  - (3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบแบบแผนของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี และนโยบายของทางราชการ
  - (4) ต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี มีความสุภาพเรียบร้อย วางตนให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย และต้องรักษาความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการปฏิบัติหน้าที่ราชการระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติราชการด้วยกัน
  - (5) ต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย
  - (6) ต้องอุทิศเวลาให้กับทางราชการอย่างเต็มที่ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้
  - (7) ต้องรักษาความลับของทางราชการ
  - (8) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น จะทำให้เสียหายแก่ราชการหรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

- (9) กระทำการอื่นใดตามที่กำหนด ในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา
4. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่กระทำการใด อันเป็นข้อห้ามดังต่อไปนี้
- (1) ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น และต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน
  - (2) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ
  - (3) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงาน โดยปกปิดข้อความจริงซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย
  - (4) ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการก่อกวน ก่อความไม่สงบเรียบร้อย คุกคาม หนี้ยบหนาย กดขี่ ช่มเหง ผู้ร่วมปฏิบัติงาน นักศึกษา นักเรียนหรือประชาชนผู้ติดต่อราชการ
  - (5) ต้องไม่เป็นการจัดการ ผู้จัดการหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่เป็นการปฏิบัติราชการหรือได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา
  - (6) ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ ตามที่กำหนดในข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษา
  - (7) ต้องไม่ประพฤติชั่วสาวหรือกระทำอนาจารกับนักศึกษาหรือนักเรียน
  - (8) ต้องไม่กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในข้อบังคับในสถาบันอุดมศึกษา
5. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตาม 2. และ 3. หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตาม 4. ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย
6. การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
- (1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทุจริต
  - (2) คุกคาม หนี้ยบหนาย กดขี่ ช่มเหง หรือทำร้ายผู้ร่วมปฏิบัติงาน นักศึกษา นักเรียนหรือประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง
  - (3) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
  - (4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
  - (5) แก้วไขผลการเรียนหรือผลการสอบของนักศึกษาโดยมิชอบ

- (6) มีหน้าที่ออกข้อสอบแล้วเปิดเผยข้อสอบโดยมิชอบ
  - (7) แอบอ้างเอาผลงานทางวิชาการของผู้อื่นมาเป็นผลงานทางวิชาการของตน
  - (8) ล่วงละเมิดทางเพศนักศึกษาหรือนักเรียน
  - (9) ประพฤติชั่วสาวหรือกระทำอนาจารกับนักศึกษาหรือนักเรียนอย่างร้ายแรง
  - (10) เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีควรได้จากนักศึกษาหรือผู้รับบริการ เพื่อทำการหรือไม่ทำการใด
  - (11) เปิดเผยความลับของนักศึกษาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือจากความไว้วางใจโดยมิชอบ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักศึกษาหรือผู้รับบริการอย่างร้ายแรง
  - (12) สอนหรืออบรมนักศึกษา เพื่อให้กระทำการที่รู้ย่อว่าผิดกฎหมายหรือฝ่าฝืนศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง
  - (13) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
  - (14) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกินสิบวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ
  - (15) ละเว้นกระทำการหรือทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตาม 3. หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตาม 4. อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
7. ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด
8. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดการดำเนินการทางวินัย
- โทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังต่อไปนี้
- (1) ภาคทัณฑ์
  - (2) ตัดเงินเดือน
  - (3) ลดเงินเดือน
  - (4) ปลดออก
  - (5) ไล่ออก
9. การลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยใน

คำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดและตามมาตราใด อีกทั้งให้ระบุสิทธิอุทธรณ์และการฟ้องคดีให้ผู้ถูกลงโทษทราบในคำสั่งลงโทษนั้นด้วย

#### การดำเนินการทางวินัย

10. เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

หากผู้บังคับบัญชาผู้ใดและเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย

11. เมื่อมีกรณีตาม 10. วรรคหนึ่งให้ผู้บังคับบัญชาริบสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้

ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้วให้ดำเนินการต่อไปตาม 12. หรือ 13. แล้วแต่กรณี

12. ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตาม 11. ปรากฏว่ากรณีมีมูล ถ้าความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งยุติเรื่อง

13. ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตาม 1.1 ปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา ให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ดำเนินการต่อไปตาม 16. หรือ 17. แล้วแต่กรณี

14. ในกรณีที่อธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย คำว่าผู้บังคับบัญชา ตามหมวดนี้ให้หมายถึงนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา

15. หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา

ในกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษา จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้

16. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชา สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิดในกรณี มีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์ บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การลงโทษตามมาตรานี้ ผู้บังคับบัญชาที่จะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาใน สถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา

17. ภายใต้บังคับวรรคสอง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่าง ร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะ นำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รายงานสภาสถาบันอุดมศึกษา ทราบ ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาเห็นว่าผู้บังคับบัญชามีได้ดำเนินการทางวินัยและ ลงโทษโดยเคร่งครัดหรือเป็นธรรม จะสั่งให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนการดำเนินการและสั่งการใหม่ ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์เสมือนว่าผู้นั้นลาออกจาก ราชการ

18. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำใน ฐานะพยานต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นประโยชน์และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการ ผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาให้รางวัลความชอบ เป็นกรณีพิเศษได้

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดอยู่ในฐานะที่อาจจะถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำผิดวินัย กับผู้อื่น ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำต่อบุคคลหรือคณะบุคคลตามความในวรรคหนึ่ง เกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยที่ได้กระทำมา จนเป็นเหตุให้มีการสอบสวนพิจารณาทางวินัยแก่ผู้เป็น ต้นเหตุแห่งการกระทำผิด ผู้บังคับบัญชาอาจใช้ดุลพินิจกับผู้นั้นไว้เป็นพยานหรือพิจารณาลดโทษ ทางวินัยตามควรแก่กรณีได้

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสองอันเป็นเท็จให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย

หลักเกณฑ์และวิธีการการให้รางวัลความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา

19. ให้กรรมการสอบสวน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวนและโดยเฉพาะให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วยคือ

(1) เรียกให้กระทรวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือห้างหุ้นส่วน บริษัท ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ส่งผู้แทนหรือบุคคลในสังกัดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

(2) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

20. ในระหว่างการสอบสวน จะนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนไม่ได้ เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสอบสวน

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการสั่งพักราชการหรือการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และผลแห่งการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา

21. เมื่อมีกรณีเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ ให้ผู้สั่งมีคำสั่งใหม่ และในคำสั่งดังกล่าวให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม พร้อมทั้งระบุวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่ได้รับไปแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา

22. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งพ้นจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตาย อาจถูกดำเนินการทางวินัยเพราะมีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนพ้นจากราชการได้ แต่ต้องดำเนินการทางวินัยภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากราชการ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา



พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

พ.ศ. 2547

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2547

เป็นปีที่ 59 ในรัชกาลปัจจุบัน

หมวด 5

วินัยและการรักษาวินัย

มาตรา 37 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องรักษาวินัยและจรรยาบรรณตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัด

มาตรา 38 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ

มาตรา 39 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เทียงธรรม ขยันหมั่นเพียร และดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการ

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของทางราชการ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของทางราชการ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 40 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้ง ถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 41 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดี มีความสุภาพเรียบร้อย วางตนให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย อุทิศเวลาให้กับทางราชการอย่างเต็มที่ รักษาความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติราชการด้วยกัน

การกลั่นแกล้ง การดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง ผู้ร่วมปฏิบัติราชการ นักเรียน นิสิต นักศึกษา หรือประชาชนอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 42 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่กระทำการ หรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน การกระทำดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย

มาตรา 43 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่เป็นการกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่เป็นการปฏิบัติราชการหรือได้รับมอบหมายจากอธิการบดี

มาตรา 44 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 45 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด

ในการกำหนดจรรยาบรรณตามวรรคหนึ่ง ให้สภาสถาบันอุดมศึกษารับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาประกอบด้วย

จรรยาบรรณที่กำหนดขึ้น จะกำหนดว่าการประพฤติผิดจรรยาบรรณในเรื่องใดเป็นความผิดวินัยหรือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วยก็ได้

มาตรา 46 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดประพฤติผิดจรรยาบรรณที่เป็นความผิดวินัยหรือผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าการประพฤติ



ผิดจรรยาบรรณนั้นไม่เป็นความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตักเตือน สั่งให้ดำเนินการให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด หรือทำทัณฑ์บน

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำตักเตือน ดำเนินการให้ถูกต้อง หรือฝ่าฝืนทัณฑ์บน ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย

หลักเกณฑ์และวิธีการในการตักเตือน การมีคำสั่ง หรือการทำทัณฑ์บนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด

มาตรา 47 ผู้บังคับบัญชาผู้ใดเมื่อปรากฏว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยละเลยไม่ดำเนินการทางวินัยตามหมวด ๖ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดกลั่นแกล้งผู้บังคับบัญชาในการกล่าวหาหรือดำเนินการทางวินัย ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 48 โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดขั้นเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออกตามมาตรา นี้ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนผู้นั้นลาออกจากราชการ

## หมวด 6

### การดำเนินการทางวินัย

มาตรา 49 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำผิดวินัย หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนโดยพลัน และต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า เว้นแต่เป็นกรณีการกระทำผิดวินัยที่มีโทษความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่ ก.พ.อ. กำหนด จะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ก่อนตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาจะมอบหมายให้บุคคลใดสืบสวน เบื้องต้นว่าการกล่าวหาอันมีหลักฐานตามสมควรหรือไม่ก็ได้

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณา และผู้มีอำนาจในการตั้ง คณะกรรมการสอบสวน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17

ในกรณีอธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย คำว่าผู้บังคับบัญชาตามมาตรา นี้ ให้หมายถึงผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

มาตรา 50 ในระหว่างการสอบสวน จะนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการ ดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนไม่ได้ เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งพักราชการ หรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสอบสวน

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการสั่งพักราชการหรือการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และผลแห่งการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน ข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17

มาตรา 51 เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนกระทำผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชา ตามมาตรา 49 ลงโทษตามควรแก่กรณี ตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17

มาตรา 52 ให้กรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มี อำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่ เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวน และโดยเฉพาะให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) เรียกให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือนิติบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่สอบสวน ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐานที่ เกี่ยวข้อง ส่งผู้แทนหรือบุคคลในสังกัดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

(2) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารและ หลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

มาตรา 53 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งพ้นจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุ ตายอาจถูกดำเนินการทางวินัยเพราะมีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนพ้นจากราชการได้ แต่ ต้องดำเนินการทางวินัยภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากราชการ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ ออกตามมาตรา 17

มาตรา 54 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดเคยถูกกล่าวหา หรือกระทำ ความผิดวินัยก่อนวัน โอนมาบรรจุ หากการกระทำนั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราช บัญญัตินี้ ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้นั้นดำเนินการสอบสวน และลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17

**หมวด 8**  
**การอุทธรณ์และการร้องทุกข์**

-----

มาตรา 61 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

มาตรา 62 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.อ. ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความแจ้งคำสั่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.อ. กำหนด

ให้ ก.พ.อ. พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของ ก.พ.อ. ซึ่งต้องไม่เกินเก้าสิบวัน

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือในกรณีที่ ก.พ.อ. มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

มาตรา 63 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจเนื่องจากการกระทำหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ยกเว้นกรณีการสั่งลงโทษหรือการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงการกระทำหรือได้รับคำสั่ง

มาตรา 64 ให้ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษดำเนินการแก้ไขคำสั่งลงโทษ ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของสภาสถาบันอุดมศึกษา หรือ ก.พ.อ. แล้วแต่กรณีโดยเร็ว

มาตรา 65 การอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 61 การร้องทุกข์ตามมาตรา 63 และการแก้ไขคำสั่งลงโทษตามมาตรา 64 ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17

ในการพิจารณาอุทธรณ์หรือเรื่องร้องทุกข์ ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับตามวรรคหนึ่งซึ่งต้องไม่เกินเก้าสิบวัน และให้นำความในมาตรา 62 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นายสุพจน์ ชนะคำ

ประวัติการศึกษา

สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต

จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2543

ตำแหน่งหน้าที่และสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกร กองกฎหมาย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวง  
ศึกษาธิการ

ประสบการณ์การทำงาน

นิติกร กองกฎหมาย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ