

ปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย
ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ชูชัย งามวสุตักขณ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2556

**The problems about disciplinary matter and disciplinary process
management along The Civil Servants in Higher Educational
Institution Act**

Choochai Ngamwasuluksn

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

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
ชื่อผู้เขียน	ชูชัย งามวสุลักษณ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน เช่น หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความเสมอภาค โดยเฉพาะความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (Equality before the law) ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน

โดยเหตุนี้ กฎหมายฉบับต่างๆ ซึ่งรวมถึงกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจึงสมควรต้องมีบทบัญญัติที่เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนด้วย

กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับสถาบันอุดมศึกษา และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่ยังมีสถานภาพเป็นส่วนราชการ ได้มีวิวัฒนาการมาจากกฎหมายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งให้นำบทบัญญัติเรื่องการบริหารงานบุคคล รวมถึงข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับกับข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยในขณะนั้น

เมื่อมีการตราใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเมื่อปี พ.ศ. 2547 แล้ว มีปัญหาที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีบทบัญญัติไม่ครอบคลุมประเด็นเรื่องข้อกำหนดวินัยบางเรื่องที่สำคัญในเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และการไม่เชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขอลาออกจากราชการระหว่างการถูกสอบสวนทางวินัย และกรณีสิทธิของข้าราชการดังกล่าวในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนวินัยอันก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่ไม่มีความชัดเจนในการบริหารของผู้บังคับบัญชา และต่อการปฏิบัติงานของนิติกรในสถาบันอุดมศึกษากรณีไม่มีบทบัญญัติเรื่อง

ข้อกำหนดวินัยบางเรื่องดังกล่าว อีกทั้ง ยังเป็นการกระทบสิทธิของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการใช้สิทธิเรื่องทนายความ หรือที่ปรึกษาอันเป็นการไม่คุ้มครอง และรับรองสิทธิของข้าราชการนั้น ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักเรื่องเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงสมควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องข้อกำหนดวินัยบางเรื่องที่สำคัญ และการดำเนินการทางวินัยเรื่องข้าราชการขอลาออกระหว่างการสอบสวนวินัย กับเรื่องให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากรณีทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาระหว่างการสอบสวนวินัยดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ให้เหมือนกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายต่างประเทศที่มีบทบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายนั่นเอง ซึ่งจะเกิดประโยชน์ที่ผู้บริหารและนิติกรในสถาบันอุดมศึกษาสามารถบังคับบัญชาและปฏิบัติงานด้านวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาททางปกครองที่ข้าราชการนั้นนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง (หรือศาลรัฐธรรมนูญ) กรณีกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิเรื่องทนายความ หรือที่ปรึกษาแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในระหว่างการสอบสวนวินัยในกฎหมายนั่นเอง ทำให้ข้าราชการนั้นไม่ได้ใช้สิทธิหรือหลงสิทธิดังกล่าว

Thesis title	The problems about disciplinary matter and disciplinary process management along The Civil Servants in Higher Educational Institution Act
Author	Choochai Ngmwasuluksn
Thesis Advisor	Prefessor Dr.Paisit Pipattanakun
Department	Law
Academic Years	2013

ABSTRACT

Since the current constitution of the Kingdom of Thailand had been promulgated, a number of provisions endorsing right and freedom of the Thai citizen were clearly put in place e.g. the rule of human dignity and equality, especially the equality before the law, with hope that the Thai citizen will be equally treated in terms of their rights and freedom.

As a consequence, some provisions which are in line with the Thai constitution as to the right and freedom of the Thai citizen should be incorporated into the laws as well as the Civil Servants in Higher Education Institution Act.

The Civil Servants in Higher Education Institution Act, which is the law which has been complied by the educational institutions and their civil servants, has evolved from the University Civil Service Act which regulates that an administration of human resources as well as disciplinary provisions and actions being conformable by the ordinary civil servants be inured with those civil servants working in the university at the time.

The Civil Servants in Higher Education Institution Act enacted in 2004 had missed some crucially disciplinary matters i.e. unreasonable absence for one's post for fifteen consecutive days, disobedience of one's superior officer, disciplinary actions against any civil servant resigning from their post while a disciplinary investigation has not been completely concluded, the right of the aforementioned civil servant in involving his/her own lawyer or consultant in such disciplinary investigation causing an unclear conduct as to his/her superior's officer's management and as to the performance of legal officers in educational institutions in case where some relevant disciplinary provisions have not been evidently detailed. The aforesaid

matter also affects the right of civil servants working in the university where there has no provisions pertaining to the right to use the lawyer or the consultant. The lack of which has dispossessed the rights to be protected from the civil servants working in the university. The circumstance of which is obviously not consistent with the rule of freedom of the citizen as set out in the constitution of the Kingdom of Thailand.

In order to solve the mentioned predicaments, the Civil Servants in Higher Education Institution Act should therefore be revised and amended. Its provisions regarding some significant disciplinary actions should be clearly stated e.g. the disciplinary actions against any civil servants resigning from their post while a disciplinary investigation has not been completely concluded, the right of the civil servant in involving his/her own lawyer or consultant in such disciplinary investigation so that the provisions can be conducted in parallel with the laws complied by the ordinary civil servants, Administrative Procedure Act as well as any other germane foreign laws. The revision thereto will be undoubtedly beneficial to the executives and the legal officers in the educational institutions as they will be able to perform their disciplinary conduct more effectively. Additionally, an administrative dispute in which the civil servant filing a lawsuit to the Administrative Court (or Constitutional Court) can also be averted. The unavailability of any provision providing the right to use the lawyer or the consultant during the course of disciplinary investigation to any civil servant working in the university has deprived such civil servant of the right to which they are essentially entitled.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยตาม กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” นี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเมตตา และความ กรุณาของท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ให้ คำแนะนำ และตั้งคำถามทำให้ประเด็นปัญหาและแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์นี้มีความชัดเจน ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านไว้ ณ โอกาสนี้ และขอใช้โอกาสนี้กราบขอบพระคุณท่าน ศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โสภายะ และท่านอาจารย์ ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ สำหรับคำแนะนำ และคำถามที่ทำให้ผู้เขียนได้เห็นข้อบกพร่องและได้ปรับปรุงการเขียนวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จลุล่วง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ผู้อำนวยการหลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ที่ได้เมตตา และกรุณาให้คำแนะนำและความ ช่วยเหลือผู้เขียนตั้งแต่ก้าวแรกที่เข้ามาศึกษาในมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์จนสำเร็จการศึกษา ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้ และขอระลึกถึงความเมตตาและความกรุณาของท่าน ตลอดไป ตลอดจนขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตทุกท่านที่ได้ให้ความ อนุเคราะห์ และให้ความเอื้อเฟื้ออย่างสม่ำเสมอด้วยดีมาโดยตลอด และขอขอบใจน้องวิโรจน์ หุ่นเจริญ ที่เป็นกำลังสำคัญในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ด้วย

สุดท้าย ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ ผู้ให้กำเนิด และให้การศึกษาแก่ ผู้เขียน รวมตลอดถึงครู อาจารย์ ทุกท่านที่ได้อบรมสั่งสอนผู้เขียนมาโดยตลอด ซึ่งผู้เขียนขอกราบ ขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

ชูชัย งามวสุลักษณ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1.1 ความเป็นมา.....	1
1.1.2 ความสำคัญของปัญหา.....	4
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	16
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	16
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	17
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	17
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	18
2. วิวัฒนาการ แนวคิด และความหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัยของ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.....	19
2.1 วิวัฒนาการของวินัย และการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการ พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.....	19
2.2 แนวคิดของวินัย.....	22
2.3 ความหมายของคำว่าวินัย.....	25
2.4 ความหมายของคำว่าดำเนินการทางวินัย.....	36
2.5 ความหมายของคำว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.....	45
3. หลักกฎหมายเรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยตาม กฎหมายต่างประเทศ (กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศกรีซ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส).....	48
3.1 หลักกฎหมายเรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ตามกฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศกรีซ และประเทศออสเตรเลีย.....	48

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2 หลักกฎหมายเรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ตามกฎหมายประเทศระบบชีวิตลอร์วี่ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส.....	51
4. หลักกฎหมายเรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมายประเทศไทย.....	54
4.1 หลักกฎหมายเรื่องข้อกำหนดวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ เปรียบเทียบกับเรื่องข้อกำหนดวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา.....	54
4.2 หลักกฎหมายเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่ขอ ลาออกจากราชการในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ข้าราชการพลเรือนสามัญ เปรียบเทียบกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการ พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ขอลาออกจากราชการในระหว่างการ ถูกดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.....	62
4.3 หลักกฎหมายเรื่องการให้สิทธิแก่คู่กรณีในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษา เข้ามาในการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เปรียบเทียบกับการให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาใน กระบวนการสอบสวนทางวินัยในอันที่จะนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามา ในขั้นตอนการให้ถ้อยคำแก่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมาย ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.....	63
5. วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศ.....	64
5.1 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการ ติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผล อันสมควรตามกฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศ.....	64

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5.1.1 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อใน คราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตาม กฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์ (ประเทศกรีซ).....	64
5.1.2 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อ ในคราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตามกฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายประเทศระบบซีวิลลอว์ (ประเทศญี่ปุ่น).....	80
5.2 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัยกรณีการเชื่อฟังคำสั่งของ ผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายต่างประเทศ.....	82
5.2.1 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องการเชื่อฟังคำสั่งของ ผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์ (ประเทศกรีซ).....	82
5.2.2 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องการเชื่อฟังคำสั่ง ของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์ (ประเทศออสเตรเลีย).....	88
5.2.3 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องการเชื่อฟังคำสั่งของ ผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายประเทศระบบซีวิลลอว์ (ประเทศญี่ปุ่น).....	90
5.3 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องการดำเนินการทางวินัยเรื่องสิทธิของข้าราชการ ในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวน ทางวินัยตามกฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศ.....	92
5.3.1 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องสิทธิของข้าราชการในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยตาม กฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์ (ประเทศกรีซ).....	92

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5.3.2 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องสิทธิของข้าราชการในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยตาม กฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์ (ประเทศสหรัฐอเมริกา).....	111
5.3.3 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องสิทธิของข้าราชการในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยตาม กฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายประเทศระบบซีวิลลอว์ (ประเทศญี่ปุ่น).....	113
5.3.4 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องการดำเนินการทางวินัยเรื่องสิทธิของ ข้าราชการในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาใน กระบวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายประเทศซีวิลลอว์ (ประเทศฝรั่งเศส)	114
5.4 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน สามัญที่ขอลาออกจากราชการเปรียบเทียบกับดำเนินการทาง วินัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ขอลาออกจาก ราชการตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.....	116
6. บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	135
บรรณานุกรม.....	142
ประวัติผู้เขียน.....	147

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ความเป็นมา

ในเรื่องที่เกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีความเป็นมาดังนี้

(1) ก่อนมีการบังคับใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ก่อนมีการเรียกชื่อข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่างๆ ว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” ดังเช่นในปัจจุบันตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้น เดิมมีการเรียกชื่อข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่างๆ ว่า “ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย”

เหตุผลเนื่องจากเมื่อครั้งที่ใช้ชื่อว่า “ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย” นั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท และอนุบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายดังกล่าวซึ่งได้แก่กฎทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2516) กฎทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) กฎทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2520) กฎทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2521) กฎทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2522) กฎทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2528) กฎทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535) กฎทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2538) และกฎทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539)

มีปัญหาสำคัญที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ไม่ได้มีบทบัญญัติในเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้โดยเฉพาะเจาะจง อนุบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 คือ กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539)

ข้อ 10¹ จึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดให้นำกฎหมายข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยด้วย โดยอนุโลม

หลักกฎหมายข้างต้นส่งผลให้การพิจารณาเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยต้องพิจารณาโดยยึดถือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 รวมทั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบ ก.พ. และมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในขณะนั้นด้วยโดยอนุโลม

กรณีที่มีการพิจารณาเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยต้องยึดถือตามบทบัญญัติเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลมดังกล่าวนี้ เกิดผลคืออย่างยิ่งสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เนื่องจากกฎหมายข้าราชการพลเรือน และกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ออกโดย ก.พ.

ก.พ. เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน และมีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน² ซึ่งเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนด้วย ดังนั้นจึงชัดเจนว่า ก.พ. เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องวินัยและการรักษาวินัยของข้าราชการพลเรือนด้วย

นอกเหนือจากที่กฎทวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 กำหนดให้นำบทบัญญัติเรื่องวินัยและการรักษาวินัยของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับ

¹ ข้อ 10 ของกฎทวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 บัญญัติว่า “การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง การบรรจุและการแต่งตั้ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎทวงฉบับนี้ การใดที่มีได้กำหนดไว้ในกฎทวงฉบับนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม”

² มาตรา 8 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ก.พ. มีหน้าที่ดังต่อไปนี้.....

(2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรฐานงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน.....”

ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยดังกล่าวแล้วข้างต้น ยังมีเหตุผลสนับสนุนเพิ่มเติมอีก อันได้แก่ บทบัญญัติในกฎทบวงฉบับต่างๆ ที่เป็นอนุบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ที่ได้กำหนดในทำนองเดียวกันว่า “ข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย” เช่น ข้อ 15 ของกฎทบวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2538) ที่กำหนดในเรื่องข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้รับเงินเดือนตามตำแหน่ง³ และข้อ 27 ของกฎทบวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535) ที่กำหนดในเรื่องการย้ายข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในมหาวิทยาลัยเดียวกัน⁴

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้ชัดเจนว่าข้าราชการพลเรือนมีความใกล้ชิดและมีบริบทเดียวกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

ผลที่ตามมาสำคัญ คือ เมื่อครั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษายังมีสภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยจึงมีการกำหนดในเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้อย่างครบถ้วน และสมบูรณ์ที่สุด

(2) ภายหลังมีการบังคับใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อันได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยก็ได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติในเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไว้โดยเฉพาะแล้ว กรณีจึงไม่ต้องนำเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนอันได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอีกต่อไป

ดังนั้น จึงเห็นข้อแตกต่างได้ชัดเจนว่าข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการต่างๆ ที่เป็นกระทรวงและกรม ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายข้าราชการ

³ ข้อ 15 แห่งกฎทบวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2538) บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้ได้รับเงินเดือนตามตำแหน่ง ดังต่อไปนี้.....”

⁴ ข้อ 27 แห่งกฎทบวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535) บัญญัติว่า “การย้ายข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในมหาวิทยาลัยเดียวกัน.....”

พลเรือน และข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่เป็นส่วนราชการซึ่งอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยกฎหมายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้กำหนดให้นำกฎหมายข้าราชการพลเรือนในเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยด้วย แต่สำหรับในเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้น กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติในเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว กรณีจึงไม่นำเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอีก

1.1.2 ความสำคัญของปัญหา

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยเปรียบเทียบกับบทบัญญัติเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (รวมถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน) ที่บังคับใช้โดยอนุโลมแล้ว ทำให้เกิดสภาพของปัญหาที่สำคัญรวม 3 ประเด็น ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมไม่มีบทบัญญัติเรื่องฐานความผิดวินัย หรือข้อกำหนดวินัยบางเรื่องที่สำคัญของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อันได้แก่ ข้อกำหนดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และข้อกำหนดวินัยเรื่องขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เหมือนเช่นที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติข้อกำหนดวินัย 2 เรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 88⁵

⁵ มาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นได้ และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

และมาตรา 92 วรรคสอง⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 88 ได้บัญญัติสอดคล้องกับหลักการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชา ดังเห็นได้จากมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535⁷ ที่กำหนดให้อำนาจผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 88 กำหนดในหลักการว่าข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ จึงเป็นการสนับสนุนหลักการบังคับบัญชาดังกล่าวเพื่อให้การบริหารราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การบัญญัติมาตรา 88 ไว้ จึงเป็นการยืนยันหลักการสำคัญสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ

ส่วนมาตรา 92 วรรคสองในเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรนั้น เป็นข้อกำหนดวินัยที่ ก.พ. ถือเป็นเรื่องสำคัญเพราะมีผลกระทบต่อการใช้ราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้นอกจากเป็นข้อกำหนดวินัยหรือฐานความผิดวินัยที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ก.พ. ยังได้กำหนดให้เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติ

⁶ มาตรา 92 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

⁷ มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานที่ได้ปฏิบัติมา ความสามารถและความอดสาหัสในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการรักษาวินัยและการปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดในกฎ ก.พ.

การเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณา

ในกรณีที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดให้ผู้บังคับบัญชาแจ้งให้ผู้นั้นทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้”

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง⁸ ที่ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาของข้าราชการนั้น สามารถสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการนั้นได้ โดยไม่ต้องสอบสวนทางวินัยก่อนก็ได้

อีกทั้งความผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการดังกล่าวยังเป็นฐานความผิดวินัยกรณีเดียวที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการ⁹

ประกอบกับข้อกำหนดวินัยในเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรดังกล่าว เป็นฐานความผิดวินัยที่มีสถิติการกระทำผิดของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมาก ดังสถิติการกระทำผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยสังกัดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในรอบ 10 ปี (1 มกราคม 2532 ถึง 1 มกราคม 2542) ที่มีข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกระทำผิดวินัยตามฐานความผิดวินัยเรื่องดังกล่าวรวม 31 ราย¹⁰

⁸ ข้อ 4 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง กำหนดว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีดังต่อไปนี้ถือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 104 วรรคสอง หรือมาตรา 109 โดยไม่ต้องสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

(2) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ”

⁹ ข้อ 6 (2) ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2535 กำหนดว่า

“การสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ห้ามมิให้สั่งปลดออก หรือไล่ออกย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่งเว้นแต่

(2) การสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการในกรณีกระทำผิดวินัยโดยละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน และไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกให้สั่งปลดออก หรือไล่ออกตั้งแต่วันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการนั้น”

¹⁰ ชูชัย งามวสุลักษณ์. (2543). วินัยที่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยควรทราบ. หน้า 115.

นอกจากนี้ เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในปัจจุบันก็ยังคงมีการบัญญัติข้อกำหนดวินัยรวม 2 เรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 82 (4)¹¹ ประกอบมาตรา 84¹² และมาตรา 85 (3)¹³ จึงแสดงยืนยันให้เห็นว่าข้อกำหนดวินัยรวม 2 เรื่องดังกล่าวเป็นข้อกำหนดวินัยที่สำคัญสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ

การที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้บัญญัติเรื่องข้อกำหนดวินัยใน 2 เรื่องดังกล่าว รวมทั้งกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง คือกฎ ก.พ.อ. ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2549) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งก็ไม่ได้กำหนดให้กรณีการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวันดังกล่าว เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง¹⁴ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสำหรับผู้บริหาร

¹¹ มาตรา 82 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม.....”

¹² มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามมาตรา 81 และมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย”

¹³ มาตรา 85 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง.....

(3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ.....”

¹⁴ กฎ ก.พ.อ. ครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2549) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งกำหนดว่า

“ข้อ 1 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ 2 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

ข้อ 3 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำความผิดจรรยาบรรณวิชาชีพ โดยองค์กรวิชาชีพได้วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำความผิดจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างร้ายแรง”

สถาบันอุดมศึกษาและนิติกรประจำสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่ไม่มีบทกฎหมายมาใช้ปรับบทเพื่อพิจารณาเมื่อเกิดกรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้กระทำการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และกรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้กระทำการขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ดังนั้นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีกรณีดังกล่าวจึงไม่มีความผิดทางวินัยและไม่ต้องรับโทษทางวินัยแต่อย่างใด (เกิดช่องว่างของกฎหมาย (GAP))

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมไม่มีบทบัญญัติเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ขอลาออกจากราชการในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัย

กรณีแตกต่างกับเมื่อครั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษายังมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และมีการบังคับใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนดังกล่าวแล้วข้างต้น โดยมักมีปัญหาในทางปฏิบัติบ่อยครั้งที่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยถูกดำเนินการทางวินัยแล้ว ได้ขอลาออกจากราชการก่อนการดำเนินการทางวินัยจะเสร็จสิ้นและมีการพิจารณาลงโทษทางวินัยเพื่อไม่ให้ตนเองต้องถูกสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงถึงขั้นถูกปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งตนเองจะไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ความสำคัญของปัญหานี้มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับเรื่องการขอลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนเมื่อครั้งยังมีการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ในเรื่องการขอลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนได้กำหนดไว้ในกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 113¹⁵ และระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการ

¹⁵ มาตรา 113 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“นอกจากกรณีตามวรรคสี่ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการ ให้ยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 เป็นผู้พิจารณาอนุญาต

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 พิจารณาเห็นว่าจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการจะยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันขอลาออกก็ได้ แต่ต้องแจ้งการยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอลาออกทราบ และเมื่อครบกำหนดเวลาที่ยับยั้งแล้วให้การลาออกมีผลตั้งแต่วันถัดจากวันครบกำหนดเวลาที่ยับยั้ง

ถ้าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ไม่ได้อนุญาตให้ลาออกตามวรรคหนึ่งและไม่ได้ยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกตามวรรคสอง ให้การลาออกนั้นมีผลตั้งแต่วันขอลาออก

ลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2536 ข้อ 3¹⁶ ข้อ 5¹⁷ วรรคหนึ่ง และข้อ 6¹⁸ โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดเป็นหลักไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนที่ประสงค์จะขอลาออกจากราชการ

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้ยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชา และให้การลาออกมีผลนับตั้งแต่วันที่ผู้นั้นขอลาออก

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการลาออก การพิจารณาอนุญาตให้ลาออกและการยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกจากราชการตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้”

¹⁶ ข้อ 3 ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2536 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการให้ยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง ตามแบบหนังสือขอลาออกจากราชการทำระเบียบนี้

การยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการ นอกจากกรณีลาออกเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเพื่อสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 113 วรรคสี่ ให้ยื่นล่วงหน้าก่อนวันขอลาออกไม่น้อยกว่า 30 วัน

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกเห็นว่าเหตุผลความจำเป็นเป็นพิเศษ ผู้มีอำนาจดังกล่าวจะอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนวันขอลาออกให้ผู้ประสงค์จะลาออกจากราชการยื่นหนังสือขอลาออกล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วันก็ได้

หนังสือขอลาออกจากราชการที่ยื่นล่วงหน้าก่อนวันขอลาออกน้อยกว่า 30 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกหรือที่ไม่ได้ระบุวันขอลาออกให้ถือวันถัดจากวันครบกำหนด 30 วัน นับแต่วันยื่นเป็นวันขอลาออก”

¹⁷ ข้อ 5 วรรคหนึ่ง ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2536 บัญญัติว่า

“เมื่อผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกได้รับหนังสือขอลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดแล้ว ถ้าเป็นหนังสือขอลาออกจากราชการที่ยื่นล่วงหน้าก่อนวันขอลาออกไม่น้อยกว่า 30 วัน หรือที่มิได้ระบุวันขอลาออก ให้ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกพิจารณาว่าจะส่งอนุญาตให้ผู้นั้นลาออกจากราชการหรือจะส่งยับยั้งการอนุญาตให้ลาออก โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ในกรณีที่ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกพิจารณาเห็นว่าควรอนุญาตให้ลาออกจากราชการได้ ให้ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกมีคำสั่งอนุญาตให้ลาออกเป็นลายลักษณ์อักษรให้เสร็จสิ้นก่อนวันขอลาออก แล้วแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ขอลาออกทราบก่อนวันขอลาออกด้วย

(2) ในกรณีที่ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกพิจารณาเห็นว่าควรยับยั้งการอนุญาตให้ลาออก เนื่องจากจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการ ให้ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกมีคำสั่งยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกเป็นลายลักษณ์อักษรให้เสร็จสิ้นก่อนวันขอลาออก แล้วแจ้งคำสั่งดังกล่าวพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอลาออกทราบก่อนวันขอลาออกด้วย ทั้งนี้ การยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกให้ส่งยับยั้งได้เพียงครั้งเดียวและจะขยายอีกไม่ได้”

¹⁸ ข้อ 6 ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2536 บัญญัติว่า

มีสิทธิที่จะยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชาได้ โดยกรณีที่ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการล่วงหน้าก่อนวันขอลาออกจากราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน ผู้บังคับบัญชามีสิทธิที่จะอนุญาตได้ทันที หรือใช้สิทธิยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกจากราชการนั้นได้ โดยผู้บังคับบัญชามีสิทธิยับยั้งได้เฉพาะกรณีเห็นว่ามิใช่ผลของความจำเป็นเป็นพิเศษ และสามารถยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกได้เพียงครั้งเดียวเป็นเวลาไม่เกิน 90 วัน เมื่อครบกำหนดเวลาขยับยั้งแล้ว ข้าราชการนั้นก็จะได้ลาออกจากราชการโดยผลของกฎหมาย ส่วนกรณีที่ข้าราชการนั้นยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการล่วงหน้าก่อนวันขอลาออกจากราชการเป็นเวลาน้อยกว่า 30 วัน หรือไม่ได้รับวันที่ขอลาออกในหนังสือขอลาออกจากราชการ ผู้บังคับบัญชามีสิทธิที่จะอนุญาตได้ทันที หรือไม่อนุญาตให้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการเป็นเวลาน้อยกว่า 30 วัน เท่านั้น ผู้บังคับบัญชาไม่มีสิทธิที่จะยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกจากราชการได้ โดยกรณีไม่อนุญาตให้ยื่นหนังสือขอลาออกน้อยกว่า 30 ดังกล่าว ข้าราชการนั้นก็จะได้ลาออกจากราชการในวันถัดจากครบกำหนด 30 วัน นับแต่วันยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการ

จากหลักกฎหมายข้างต้น ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่า เรื่องการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนเป็นสิทธิโดยแท้ของข้าราชการพลเรือนที่ขอลาออกฯ เนื่องจากกฎหมายเรื่องการลาออกจากราชการข้างต้น ไม่ได้กำหนดให้สิทธิและอำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาที่จะไม่อนุญาตให้ข้าราชการนั้นลาออกจากราชการได้ไม่ว่าข้าราชการพลเรือนนั้นจะยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการล่วงหน้าก่อนวันขอลาออกฯ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน หรือไม่ก็ตาม เพราะถึงอย่างไรในท้ายที่สุดข้าราชการพลเรือนนั้นก็จะได้ลาออกจากราชการเพียงแต่จะได้รับการอนุญาตให้ลาออกจากราชการได้ทันทีหรือได้ลาออกจากราชการโดยผลของกฎหมายแล้วแต่กรณีซึ่งก็ย่อมเป็นไปตามหลักกฎหมายข้างต้น

ด้วยเหตุนี้ ข้าราชการพลเรือนที่ถูกดำเนินการทางวินัยและอยู่ระหว่างการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา เช่น อยู่ระหว่างการสอบสวนทางวินัย ข้าราชการพลเรือนนั้นย่อมมีสิทธิโดยแท้ที่จะขอลาออกจากราชการได้ ผู้บังคับบัญชาจะอ้างเหตุการณ์ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการนั้นเพื่อไม่อนุญาตให้ข้าราชการผู้นั้นลาออกจากราชการไม่ได้

“ในกรณีที่ผู้ขอลาออกได้ลาออกจากราชการไปโดยผลของกฎหมายเนื่องจากผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกมิได้มีคำสั่งอนุญาตให้ลาออกและมีได้มีคำสั่งยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกก่อนวันขอลาออก หรือเนื่องจากครบกำหนดเวลาขยับยั้งการอนุญาตให้ลาออก ให้ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกมีหนังสือแจ้งวันออกจากราชการให้ผู้ขอลาออกทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการและแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบด้วย”

สำหรับปัญหาในเรื่องที่ว่า ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนที่ขอลาออกจากราชการแล้วจะยังมีสิทธิดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษกับข้าราชการนั้นต่อไปได้อีกหรือไม่นั้น กฎหมายข้าราชการพลเรือนได้กำหนดเป็นทางแก้ไขเยียวยาในเรื่องนี้ไว้แล้วในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 89¹⁹ ซึ่งวางหลักว่าถึงแม้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะออกจากราชการไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็ยังมีอำนาจสั่งลงโทษวินัยได้ เว้นแต่ข้าราชการนั้นออกจากราชการเพราะตาย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 106²⁰ ซึ่งสรุปเป็นหลักได้ว่า กรณีข้าราชการพลเรือนขอลาออกจากราชการ และได้ออกจากราชการตามความประสงค์ดังกล่าวในระหว่างที่ถูกผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัย กฎหมายเปิดช่องให้สิทธิแก่ผู้บังคับบัญชาที่จะยังสามารถดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนนั้นต่อไปได้เสมือนว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ได้ออกจากราชการ รวมทั้งผู้บังคับบัญชามีสิทธิและอำนาจที่จะสั่งลงโทษทางวินัยกับข้าราชการนั้นได้ (โดยต้องเป็นการสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น) ซึ่งสอดคล้องกับหลักตามข้อกฎหมายระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของ

¹⁹ มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังนั้นจะออกจากราชการไปแล้วผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 หรือมาตรา 92 วรรคสาม แล้วแต่กรณี ก็ยังมีอำนาจสั่งดำเนินการลงโทษ หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นไปตามหมวดนี้ได้ เว้นแต่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นจะออกจากราชการเพราะตาย”

²⁰ มาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการหรือเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการ หรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว เว้นแต่ออกจากราชการเพราะตาย ผู้มีอำนาจตามมาตรา 102 วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า หรือมาตรา 104 วรรคสาม แล้วแต่กรณี มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 99 และดำเนินการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ก็ให้ลงโทษเสียได้”

ข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2535 ข้อ 6 (6)²¹ ที่กำหนดว่า การสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการพลเรือนสามารถสั่งลงโทษให้มีผลย้อนหลังได้ถึงวันที่ได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการ หรือได้ออกจากราชการตามความประสงค์ ต่อมาเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็ยังได้บัญญัติเป็นการยืนยันหลักการดังกล่าวนี้ไว้ในมาตรา 100²² บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับข้าราชการพลเรือน

ดังนั้น เมื่อครั้งยังใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ผู้บังคับบัญชายังมีสิทธิและอำนาจโดยผลของกฎหมายที่จะสามารถดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่ลาออกจากราชการ (ระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย) ต่อไปได้ และมีสิทธิและอำนาจที่จะสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยผู้นั้น (กรณีข้าราชการนั้นมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง) ได้อีกทั้งมีสิทธิและอำนาจที่จะสั่งลงโทษดังกล่าวให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการได้ตามความประสงค์ หรือวันที่ข้าราชการผู้นั้นต้องออกจากราชการ โดยผลของกฎหมายแล้วแต่กรณีตามระเบียบข้าราชการพลเรือนว่าด้วยเรื่องการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือน (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับปี พ.ศ. 2518

²¹ ข้อ 6 (6) ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“การลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ห้ามมิให้สั่งปลดออกหรือไล่ออกย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่งเว้นแต่.....

(6) การสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการในกรณี que ผู้ซึ่งจะต้องถูกสั่งนั้นได้ออกจากราชการ โดยถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการในกรณีอื่นหรือได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการไปก่อนแล้ว ให้สั่งปลดออก หรือไล่ออกย้อนหลังไปถึงวันออกจากราชการนั้น.....”

²² มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว โดยมิใช่เพราะเหตุตาย ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ

ในกรณีตามวรรคหนึ่งถ้าผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ให้งดโทษ”

และฉบับปี 2535 กับระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2535 ดังกล่าว) ที่นำมาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยโดยอนุโลม ซึ่งในทางปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้นก็จะได้มีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยโดยให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคำสั่งอนุญาตหรือให้ข้าราชการนั้นออกจากราชการต่อไป

เพราะฉะนั้น เมื่อกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้มีบทบัญญัติ เช่นเดียวกับมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยโดยอนุโลม กรณีจึงเกิดปัญหาตามมาที่สำคัญ คือกรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขอลาออกจากราชการในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยผู้บังคับบัญชาของข้าราชการนั้นย่อมไม่มีสิทธิและอำนาจที่จะสั่งลงโทษย้อนหลังไปถึงวันที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้นได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการ หรือต้องออกจากราชการโดยผลของกฎหมาย เนื่องจากในขณะที่มีการดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้น และจำเป็นต้องสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการนั้นๆ ข้าราชการๆ ผู้นั้นไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอยู่แล้ว ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการที่ว่า หากจะดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษวินัยกับข้าราชการพลเรือนผู้ใด ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นยังคงต้องมีสถานภาพความเป็นข้าราชการพลเรือนอยู่ และหากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสั่งให้มีการดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการนั้นที่ออกจากราชการไปแล้วก็จะเป็นการใช้อำนาจปกครองที่ขัดกับหลักพื้นฐานของกฎหมายมหาชน ที่ว่า “หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ย่อมไม่อาจดำเนินการได้” ดังนั้นสภาพปัญหาดังกล่าวนี้จึงเกิดเป็นช่องว่างของกฎหมาย (GAP)

(3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการสอบสวนทางวินัย ในอันที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในขั้นตอนการให้ถ้อยคำแก่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้

แม้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว คือประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 ข้อ 6²³ กำหนดว่าผู้ถูกกล่าวหา

²³ ข้อ 6 ของประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 กำหนดว่า

“ผู้ถูกกล่าวหาให้มีสิทธิเต็มที่ในการโต้แย้งข้อกล่าวหา”

มีสิทธิเต็มที่ในการโต้แย้งข้อกล่าวหาได้แต่ก็ไม่ชัดเจนถึงเรื่องการให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในเรื่อง หมายความ หรือที่ปรึกษาดังกล่าว และสามารถนำกฎหมายกลางคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 23²⁴ ที่กำหนดให้คู่กรณีมีสิทธินำหมายความหรือที่ปรึกษา เข้ามาในการพิจารณาทางปกครองมาใช้กับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้โดยอาศัย มาตรา 3 วรรคหนึ่ง²⁵ ที่กำหนดว่ากรณีกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดเรื่องที่เป็นหลักประกันความ ธรรมให้นำหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลางมาใช้โดยอนุโลม ก็ตาม แต่ก็ไม่ชัดเจนเป็นการให้สิทธิเรื่องดังกล่าวแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เช่นเดียวกัน

เรื่องสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการนำหมายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการ สอบสวนทางวินัยในขั้นตอนที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องมาให้ถ้อยคำแก่คณะกรรมการสอบสวนนี้ เป็นสิทธิ และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวไทย และที่นักวิชาการทางกฎหมายมหาชนถือว่าศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์เป็นสาระตะอันเป็นแก่นของสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทด้วย ซึ่งภายในขอบเขต ดังกล่าวรัฐไม่อาจล่วงละเมิดได้²⁶ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเป็นการรับรองและคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพ รวมถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในบทบัญญัติมาตรา 26²⁷ มาตรา 27²⁸ และ

²⁴ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำหมายความ หรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้

การใดที่หมายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลางต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่ คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น”

²⁵ มาตรา 3 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้น แต่ในกรณีที่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกัน ความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

²⁶ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม รัฐธรรมนูญ, สำนักพิมพ์วิญญูชน พิมพ์ครั้งที่ 2 พฤษภาคม 2547 หน้า 113

²⁷ มาตรา 26 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า

“การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

²⁸ มาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า

“สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ หน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา 28²⁹ โดยวางหลักเพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับสิทธิและเสรีภาพโดยสิทธิเสรีภาพย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันองค์กรของรัฐต่างๆ และบุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตน ได้ภายในขอบเขตของกฎหมายด้วย อีกทั้งบุคคลย่อมสามารถยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้กรณีที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ข้างต้น

ดังนั้น เรื่องการให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยได้ดังกล่าวนี้ จึงเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญแก่ผู้ถูกกล่าวหา กรณีจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่ควรต้องบัญญัติไว้โดยตรงให้เห็น ได้ชัดเจนในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรต้องมีบทบัญญัติด้วยว่า คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีหน้าที่ต้องสอบถามผู้ถูกกล่าวหาตั้งแต่เริ่มแรกว่า ผู้ถูกกล่าวหาประสงค์ที่จะนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนด้วยหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบสิทธิดังกล่าวของตนรวมถึงใช้สิทธินั้นได้ทันทีโดยไม่ต้องไปศึกษากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับ

การที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติในการให้สิทธิแก่ข้าราชการที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมา คือ ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ไม่มีความรู้กฎหมายอาจจะเกิดความสับสนในการที่จะใช้สิทธิดังกล่าวด้วยเหตุที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้บัญญัติการให้สิทธิดังกล่าวไว้ แต่กลับไปบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น คือกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อีกทั้งผลของการไม่มีบทบัญญัติข้างต้นไว้โดยตรง อาจเกิดปัญหาทำให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาไม่ทราบสิทธิ จึงไม่ได้นำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการ

²⁹ มาตรา 28 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้”

การสอบสวนทางวินัย ซึ่งจะทำให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่าเสียสิทธิอันอาจเป็นเหตุให้ข้าราชการนั้นใช้สิทธิฟ้องศาลโดยเสียเปรียบ หรือฟ้องคดีในเรื่องที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีบทบัญญัติที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้สิทธิไว้ จึงสมควรให้มีบทบัญญัติเรื่องการให้สิทธิดังกล่าวไว้ในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาโดยตรงให้เห็นได้ชัดเจน เพื่อจะได้เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างแท้จริง อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังนั้นสภาพปัญหาข้างต้นจึงเกิดเป็นช่องว่างของกฎหมาย (GAP)

1.2 วัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์

1. เพื่อศึกษาในข้อแตกต่างระหว่างข้อกำหนดวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญกับข้อกำหนดวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการไม่มีข้อกำหนดวินัย บางฐานความผิดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการไม่มีข้อกำหนดในเรื่องการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ขอลาออกจากราชการระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัย
4. เพื่อศึกษาปัญหาเรื่องไม่มีการกำหนดเรื่องการให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยไว้ในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

1.3 สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

หากมีการนำข้อกำหนดวินัยบางฐานความผิด ข้อกำหนดเรื่องการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ขอลาออกจากราชการระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัย และข้อกำหนดเรื่องการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในการให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาให้มีสิทธินำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยที่ไม่มีการบัญญัติ หรือกำหนดไว้ในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาบัญญัติ หรือกำหนดไว้ในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กรณีจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในเรื่องดังกล่าว

1.4 ขอบเขตของวิทยานิพนธ์

1. ศึกษาและวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบเรื่องข้อกำหนดวินัยของข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนกับข้อกำหนดวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงกฎหมายของต่างประเทศอันได้แก่ประเทศกรีซ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศออสเตรเลีย

2. ศึกษาและวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบเรื่องการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนที่ขอลาออกจากราชการระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยกับข้อกำหนดเรื่องการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ขอลาออกจากราชการระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

3. ศึกษาและวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบเรื่องข้อกำหนดการให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาในการนำพยานความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยในขั้นตอนที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากับเรื่องข้อกำหนดการให้สิทธิแก่บุคคลที่เป็นคู่กรณีมีสิทธินำพยานความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายของต่างประเทศอันได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศกรีซ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการวิจัยทางเอกสาร (documentary research) ในเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารต่างๆ จากหนังสือ บทความ วารสาร ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ โดยการค้นคว้าจากสถานที่ต่างๆ ดังนี้

1. ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. ห้องสมุดศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3. ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
4. อินเทอร์เน็ต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบข้อแตกต่างระหว่างข้อกำหนดวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญกับข้อกำหนดวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
2. ทำให้ทราบถึงปัญหา และการอุดช่องว่างของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาในการไม่มีข้อกำหนดวินัยบางฐานความผิดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม
3. ทำให้ทราบถึงปัญหา และการอุดช่องว่างของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาในการไม่มีข้อกำหนดในเรื่องการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ขอลาออกจากราชการระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัยในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม
4. ทำให้ทราบถึงปัญหา และการอุดช่องว่างของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาในการที่ไม่มีข้อกำหนดเรื่องการให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

บทที่ 2

วิวัฒนาการ แนวคิด และความหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

2.1 วิวัฒนาการของวินัยและการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษา

ในเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบัน
อุดมศึกษามีวิวัฒนาการมาเป็นเวลานาน และเป็นลำดับ เช่นเดียวกับเรื่องอื่นๆ

ในสมัยก่อนเมื่อปี พ.ศ. 2459 ที่ได้มีการจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัย
แห่งแรกในประเทศไทย ซึ่งการบริหารงานบุคคลที่รวมถึงเรื่องการรักษาวินัยของบุคลากรในมหาวิทยาลัย
สมัยนั้น ขึ้นกับกระทรวงธรรมการ และมีการจัดตั้งองค์กรกลางที่มีชื่อว่า “คณะกรรมการข้าราชการ
พลเรือน” เรียกย่อว่า “ก.พ” เมื่อปี พ.ศ. 2472 ต่อมาได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐเกิดขึ้นหลาย
แห่ง เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นต้น

ต่อจากนั้น ทางราชการได้มีการตราพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่จัดตั้งสมัย
นั้น เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.
2502 และโดยพระราชบัญญัตินี้ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการ
เกี่ยวกับการบริหารบุคคล รวมถึงการรักษาวินัยของบุคลากรในมหาวิทยาลัยไว้ โดยมีการกำหนดให้
มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม) ขึ้นเป็นครั้งแรกด้วย เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับ
การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่างๆ และมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพล
เรือนในมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย) ประจำทุกมหาวิทยาลัยด้วย เพื่อทำหน้าที่พิจารณา และ
ปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้นๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน
กฎกระทรวงแต่ส่วนที่ว่าด้วยวินัย และการสอบสวน กฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้กำหนดรายละเอียด
ไว้โดยกำหนดไว้เพียงว่าให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ. มาใช้บังคับ
ด้วยโดยอนุโลม

หลังจากนั้น ทางราชการเห็นสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนใน
มหาวิทยาลัย เนื่องจากมีแนวโน้มที่จะมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นอีกหลายแห่ง เพื่อให้การ
กำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้งของข้าราชการ และลูกจ้างในมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง

เป็นไปในทางเดียวกัน จึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ใช้บังคับแก่ข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยต่างๆ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มีข้อจำกัดที่มีบทบัญญัติเพียง 5 มาตรา เท่านั้น แต่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ให้มีการออกกฎหมายลูก หรือ กฎกระทรวงได้ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้ ดังนั้นจึงได้มีการออกกฎกระทรวง (พ.ศ. 2507) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล รวมทั้ง องค์ประกอบของ ก.ม.

ต่อมา ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ปรับปรุงกฎกระทรวง ทบวงกรมใหม่โดยกำหนดให้มีทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ และกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษา โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัย และสถาบันต่างๆ เป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ

เหตุนี้ จึงได้มีการออกกฎทบวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2516) แก้ไขกฎกระทรวง (พ.ศ. 2507) โดยปรับปรุงเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ให้เหมาะสม และมีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (พ.ศ. 2520) แยกทบวงมหาวิทยาลัยออกเป็นส่วนราชการอิสระที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และตัดว่า “ของรัฐ” ออก ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยที่มีอำนาจควบคุมดูแลมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วย

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 แล้ว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือ ก.ม. ได้มีการออกกฎทบวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยการกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป โดยมีการจำแนกตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ ประเภทแรก ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ เช่น ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ เป็นต้น ประเภทที่สอง ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ เช่น บรรณารักษ์ แพทย์ พยาบาล เป็นต้น และประเภทที่สาม ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร และธุรการ เช่น อธิการบดี รองอธิการบดี และคณบดี เป็นต้น

กฎหมายฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการใหม่ ซึ่งบางส่วนให้นำหลักเกณฑ์ และวิธีการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยด้วย โดยอนุโลม โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องวินัยให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้เกือบทั้งหมด แต่ก็มีส่วนแตกต่างบ้างเล็กน้อยในส่วนที่ว่าด้วยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ 24 ของกฎทบทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ซึ่งแตกต่างจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ภายหลังจากนั้น ได้มีการออกกฎทบทวงแก้ไขเพิ่มเติมกฎทบทวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) อีก รวม 4 ฉบับ คือ กฎทบทวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2520) เพื่อให้สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินสามารถเป็นกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้ด้วย กฎทบทวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2521) เพื่อเลื่อนระดับเงินเดือนอธิการบดีให้เหมาะสมยิ่งขึ้น กฎทบทวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2522) เพื่อให้สามารถรับโอนข้าราชการ หรือบรรจุผู้มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ซึ่งออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการ และให้ได้รับเงินเดือนในอัตราที่เป็นธรรม รวมทั้งกฎทบทวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2528) เพื่อให้สามารถนำอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ 24 ได้ โดยอนุโลมโดยไม่เกิดความสับสน และกำหนดเกี่ยวกับผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น¹

ต่อมาได้มีการตรากฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ใช้จนถึงปัจจุบัน

โดยในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ได้มีการสรุปประเด็นในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่งในประเด็นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงการเรียกชื่อขององค์กร จากคำว่า “มหาวิทยาลัย” เป็นคำว่า “สถาบันอุดมศึกษา” เนื่องจากคำว่า “มหาวิทยาลัย” มีความหมายโดยนัยที่แคบกว่าคำว่า “ระดับอุดมศึกษา” เพราะการศึกษาระดับอุดมศึกษายังรวมถึงการศึกษาในระดับ “วิทยาลัย” และระดับ “สถาบัน” ทางการศึกษาอื่นๆ ด้วย ซึ่งก็คือสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด

¹ อัจฉิน พิทักษ์พรหม. (2530). ปัญหากฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย. วิทยานิพนธ์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 22-30.

กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งปรากฏชัดในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงสถาบันการศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ ซึ่งหมายถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนั้นโดยนัยสำคัญ กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวจึงไม่ใช่บังคับรวมถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย²

กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว ได้มีบทบัญญัติเรื่องวินัยหรือข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยส่วนใหญ่คล้ายกับวินัย หรือข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายข้าราชการพลเรือนที่ใช้บังคับในขณะนั้น (ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว)

2.2 แนวคิดของวินัย

ในเรื่องวินัยของข้าราชการนั้น มีแนวคิดที่น่าสนใจโดยเป็นแนวคิดที่มีรากฐานมานาน ตั้งแต่ครั้งในอดีตจนถึงปัจจุบัน ดังจะได้กล่าวต่อไปตามลำดับ

สังคมไทยในอดีตเป็นสังคมศักดินา งานราชการถือเป็นงานของหลวง ข้าราชการคือตัวแทนของพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งออกไปปกครองหัวเมือง มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชกำหนดและพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์เป็นตัวแทนต่างพระเนตรพระกรรณ มียศฐาบรรดาศักดิ์ จึงมีสถานภาพในสังคมที่สูงส่งกว่าบุคคลทั่วไป มีลักษณะเป็นกลุ่มชนที่เรียกว่า “elite group”³ ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องสมควรหรือไม่ประการใดจึงย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพของการเป็นตัวแทนต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์ด้วย เมื่อประชาชนมีทัศนคติว่าพระมหากษัตริย์ต้องทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรม ซึ่งจะทรงความสามารถที่จะปกครองไพร่ฟ้าประชาชนให้อยู่เย็นเป็นสุขได้ ข้าราชการทั้งหลายก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนโดยเจริญรอยตามพระยุคลบาทและประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในทำนองคลองธรรมเช่นเดียวกับที่พระมหากษัตริย์ทรงประพฤติปฏิบัติไว้เช่นกัน ฉะนั้นข้าราชการจึง

² เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ... (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว) ส่วนที่ 1 ความเป็นมา ประเด็นสำคัญจากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ... หน้า 4, สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

³ ผุสดี สัตยมานะ และสุพัตรา เพชรมณี. (2521). *ระบบบริหาร และระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ*. หน้า 35.

ต้องมีหลักถือปฏิบัติในการครองตนเช่นเดียวกัน เช่น มีข้อกำหนดไว้ในบทที่ 108 แห่งกฎหมายเชียรบาล⁴ ว่า “พระเจ้าอยู่หัวทรงตั้งผู้ใดให้เป็นอธิบดีศรีสมุหนายกหรือรักษาพระองค์ ต้องมีสัจจวาจา มีศักดิ์และต้องดำรงการอันจะเป็นประโยชน์แก่พระเจ้าอยู่หัว” หรือมีบทบัญญัติให้ข้าราชการกระทำการภายในขอบเขตที่พระมหากษัตริย์ทรงวางกรอบไว้ ห้ามทำความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเป็นอันขาด ซึ่งกำหนดไว้ในบทที่ 3 แห่งพระอัยการอาญาหลวง พ.ศ. 1895⁵ ความว่า “พระเจ้าอยู่หัวมิได้ตรัสใช้ให้ไปราชการใดๆ แต่ไปด้วยตนเองก็ดี หรือพระเจ้าอยู่หัวมิได้ตรัสใช้ แต่อ้างว่าทรงใช้ก็ดี และไปกระทำการรุกรานผู้รุกรานแห่งไพร่ฟ้าแก่อาทรรพ์สิ่งของใดๆ ผู้นั้นมีความผิดฐานรุกรานผู้เกินเลยให้ลงโทษ 8 สถาน คือ ให้ฆ่าเสีย ให้ตัดปาก ให้ไหมจตุรคุณแล้วเอาตัวลงหน้าข้าง ให้ทวนด้วยลวดหนั่ง 25 ที แล้วจำใส่ตรู่ไว้ ให้ไหมจตุรคุณแล้วเอาตัวออกจากราชการ ให้รับราชบาทแล้วไหมตรีคุณ ให้ไหมทวีคุณแล้วทวนด้วยหวาย 25 ที หรือให้ไหมลาหนึ่งแล้วทวนด้วยหวาย 15 ที”

หรือมีบทบัญญัติให้ข้าราชการต้องปกครองประชาชนด้วยความเอาใจใส่ไม่รังแกประชาชน ต้องปกครองเขาให้อยู่อย่างมีความสุข ดังที่บัญญัติไว้ในบทที่ 36 แห่งพระอัยการอาญาหลวง พ.ศ. 1976⁶ ความว่า “ไพร่ฟ้าอันอาศัยอยู่ในเสมาอาณาเขตจังหวัดเมืองใหญ่เมืองน้อยในถิ่นฐานบ้านนอกขอบชนบท ท่านให้ปกครองเขาให้เขาอยู่สุขเย็นใจ มิให้อุจอาจแก่เขา แม้นผู้ใดทำอุจอาจแก่เขาหรือทวงตัวว่าตนมีศุภบาตรศักดิ์ เห็นว่าเขาจะมีใส่เกล้าว่าเขาผิดเอาเขาจำไว้ และรับราชบาทเอาสิ่งของเขาก็ดี เห็นว่าเขาเป็นสมัครสมาอาศัย เขาให้ประหังคประงอนตน ตนรุกรานผู้เอาเขาใส่สังขลิกบัญชี จำไว้ด้วยแรงตนเองก็ดี หรือว่าผิดลูกถูกเมียตน ตนจับมิได้เพียงแต่ได้ยินคำบอกเล่าก็เอาพี่น้องลูกหลานเข้าคนเพื่อนฝูงของตนไปรุกรานผู้เอาเขาทำเป็นสาหัสก็ดี ให้ลงโทษ 6 สถาน”

นอกจากจะมีการบัญญัติเกี่ยวกับวินัยในแง่ของการบริหารราชการแผ่นดินแล้วยังมีกฎหมายในส่วนที่ควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้อยู่ในกรอบของความดีงาม ซึ่งจะเป็นแบบอย่างที่ดีและสะท้อนให้เห็นภาพลักษณ์อันสูงส่งของพระมหากษัตริย์ด้วย ดังตัวอย่างเช่นในบทที่ 67 แห่งกฎหมายเชียรบาล พ.ศ. 2001⁷ กำหนดไว้ว่า “ถ้าคบกันกินเหล้าในพระราชวังให้ดื่มเหล้าให้ร้อนกรอกปากแล้วจำไว้” หรือในบทที่ 125 แห่งกฎหมายเชียรบาล พ.ศ. 2001⁸ กำหนดไว้ว่า “หญิงใดเอาเหล้าเข้าวังให้ทวนด้วยลวดหนั่ง 20 ที”

⁴ พิชาน ดโนทัย. (2518). *กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา*. หน้า 9.

⁵ พิชาน ดโนทัย อ้างแล้ว หน้า 12.

⁶ พิชาน ดโนทัย อ้างแล้ว หน้า 21.

⁷ พิชาน ดโนทัย อ้างแล้ว หน้า 17.

⁸ พิชาน ดโนทัย อ้างแล้ว หน้า 17.

จากบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ข้าราชการในยุคสมัยนั้นเมื่อเป็นข้าราชการของพระมหากษัตริย์จึงมีกรอบควบคุมความประพฤติเอาไว้ในระดับสูง ข้าราชการต้องปฏิบัติตามแบบธรรมเนียมปฏิบัติและพระราชกำหนดกฎหมายของบ้านเมืองอย่างเคร่งครัด มิอาจจะทำการใดๆ ได้เยี่ยงบุคคลทั่วไป นอกจากนี้บทวินัยในยุคสมัยดังกล่าวมีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ในลักษณะรุนแรง และบังคับเอาแก่เนื้อตัวร่างกายและทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด เพื่อให้หลบจำและเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่คนอื่น ๆ

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 เป็นต้นมา บทวินัยในกฎหมายดังกล่าวถูกกำหนดไว้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ การใดที่จะเป็นประโยชน์แก่ราชการ หรือก่อให้เกิดความเจริญแก่ราชการ ก็จะถูกกำหนดไว้เป็นหลักให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติ หลังจากนั้นได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับต่างก็มีหลักการเช่นนี้มาโดยตลอด⁹ คงมีความแตกต่างในรายละเอียด เป็นต้นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 กำหนดคุณสมบัติการเข้ารับราชการจะต้องมีอายุไม่เกิน 40 ปี แต่ได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476¹⁰ การที่บทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับวินัยถูกกำหนดไว้ชัดเจนเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นนี้ ถือเป็นการจัดระบบการบริหารงานวินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม (judicial due process) กล่าวคือ มีการตรากฎหมาย หรือออกระเบียบไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแน่นอน กำหนดการอันพึงปฏิบัติ และห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืนและกำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ทั้งนี้โดยมีแนวความคิดตั้งอยู่บนพื้นฐาน 4 ประการ คือ 1) ข้อปฏิบัติต้องชอบธรรม 2) ข้าราชการจะต้องรู้ชัดเจนว่าจะให้เขาปฏิบัติอย่างไร 3) ทางราชการมีสิทธิที่จะได้ผลงาน และการร่วมแรงร่วมใจจากคนที่มีวินัยดี และ 4) ผู้บริหารมีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติ¹¹

⁹ ปารณี จันแถม. (2534). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518. หน้า 12-14.

¹⁰ ประณูญ สุวรรณภักดี. (2529). การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ. หน้า 52-55.

¹¹ ปารณี จันแถม อ่างแล้ว หน้า 14-15.

2.3 ความหมายของคำว่าวินัย

คำว่าวินัยมีความหมายในหลายแง่มุมทั้งความหมายตามพจนานุกรมลัพท์ราชบัณฑิตยสถาน และความหมายในแง่มุมอื่นๆ ด้วย เช่น ความหมายของคำว่าวินัยของนักวิชาการชาวไทย และนักวิชาการชาวต่างประเทศ เป็นต้น

พจนานุกรมลัพท์ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542¹² คำว่าวินัย หมายถึง ระเบียบ แบบแผน และข้อบังคับ ซึ่งคำว่าระเบียบ หรือแบบแผนในความหมายของวินัยนั้น ไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปของกฎเกณฑ์ที่มีบทกำหนดโทษหากไม่ปฏิบัติตาม แต่อาจเป็นแบบแผน หรือธรรมเนียมปฏิบัติสืบๆ กันต่อมา นอกจากนั้นวินัยก็ไม่ได้จำเพาะในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างที่คนทั่วไปมักคุ้นเคย หรือเข้าใจกัน เช่น วินัยจราจร วินัยของทหาร วินัยในโรงเรียน ฯลฯ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับ ไม่ปรากฏว่าได้ให้ความหมายของคำว่า “วินัย” ไว้

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “วินัย” ว่ามีความหมายได้ 2 ทาง คือ¹³

1) ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติ หรือแบบสำหรับคนในองค์การในหมู่ในเหล่า ในวงการแต่ละแห่ง ซึ่งเราเรียกว่าข้อปฏิบัติ หรือแบบที่กำหนดไว้ หรือมุ่งหวังสำหรับคนในวงการนั้นว่า “วินัย” เช่น ในวงการทหารก็มีวินัยทหารเป็นข้อปฏิบัติ หรือแบบของทหาร ในวงการข้าราชการพลเรือนสามัญก็มีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้อปฏิบัติ หรือแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญในวงการข้าราชการครูก็มีวินัยข้าราชการครูเป็นข้อปฏิบัติ หรือแบบของข้าราชการครู เมื่อพูดว่า “วินัยทหารต่างกับวินัยข้าราชการพลเรือน” ก็หมายความว่า ข้อปฏิบัติสำหรับทหารต่างกับข้อปฏิบัติสำหรับข้าราชการพลเรือน หรือแบบของพลเรือน

จากความหมายของวินัยในทางรูปธรรมดังกล่าว สามารถนำไปใช้เป็นหลักในทางปฏิบัติได้ว่า

(1) วินัยสำหรับคนในวงการต่างๆ อาจผิดแผกแตกต่างกันได้ การกระทำอย่างเดียวกันในวงการหนึ่งอาจถือว่าเป็นความผิด แต่ในอีกวงการหนึ่งอาจถือว่าไม่เป็นความผิด เช่น ทหารบังคับบัญชากันตามลำดับชั้นยศ จึงต้องทำความเคารพผู้ที่มียศสูงกว่า ทหารไม่เคารพผู้มียศสูงกว่าถือว่าผิดวินัย นี่เป็นแบบของทหาร ส่วนข้าราชการพลเรือนบังคับบัญชากันตามตำแหน่ง ฟังคำสั่งกันตามสายการบังคับบัญชาจึงไม่ผิดวินัย แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่ราชการก็จะผิดวินัย นี่เป็นแบบของพลเรือนสำหรับข้าราชการครูถือกันว่าเป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ที่ดี

¹² พจนานุกรมลัพท์ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. หน้า 1077.

¹³ ประวิณ ณ นคร. (2525). คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. หน้า 22.

ของศิษย์จึงมีวินัยที่เคร่งครัดกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่น ข้าราชการครูเล่นการพนันไม่ได้เลย แม้จะเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตแล้วก็ไม่เล่นไม่ได้ ถ้าเล่นก็เป็นผิดวินัย แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญ เล่นการพนันที่ได้รับอนุญาตแล้วได้ ถ้าไม่เป็นการหมกมุ่นก็ไม่ผิดวินัย แบบของข้าราชการครูจึงแตกต่างกับแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(2) ในการพิจารณาว่าการกระทำใดผิดวินัยหรือไม่ ก็จะต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่ผิดข้อปฏิบัติ หรือผิดแบบของคนในวงการณ์นั้นหรือไม่ ในวงการข้าราชการนิยมการกำหนดข้อปฏิบัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้นๆ ในกรณีที่กำหนดข้อปฏิบัติไว้ว่า “ต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนหรือคำสั่ง” ก็อาจมีระเบียบมติ คณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชากำหนดข้อปฏิบัติเพิ่มเติมไว้อีก ฉะนั้นเมื่อจะพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดผิดวินัยหรือไม่ ก็ต้องดูในเบื้องต้นก่อนว่ามีข้อปฏิบัติกำหนดไว้ในเรื่องนั้นหรือไม่ ถ้าไม่มีข้อปฏิบัติกำหนดไว้ก็ไม่ผิด แต่ถ้ามีข้อปฏิบัติกำหนดไว้และไม่ปฏิบัติตามนั้นก็ผิด

(3) ในการกำหนดระดับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัย ก็จะต้องพิจารณากำหนดหนักเบาแตกต่างกันตามแบบของแต่ละวงการ เช่น ข้าราชการครูที่มีแบบกำหนดให้เป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ของศิษย์ ถ้าผิดวินัยคบขู้ขี้สาว หรือเล่นการพนันจะถูกลงโทษหนักกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่ทำผิดอย่างเดียวกัน เป็นต้น

2) ความหมายในทางนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรม (Behavior) ที่คนแสดงออกมา เป็นการควบคุมตนเอง แสดงออกถึงการยอมรับ หรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา แสดงถึงความมีระเบียบหรืออยู่ในแบบแผน ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกเหล่านี้เป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานทางจิตใจเพราะฉะนั้นการที่จะทำใ้คนในวงการใดมีวินัย จึงต้องปรับพฤติกรรม ต้องพัฒนาจิตใจด้วย มิใช่มุ่งจะพัฒนาทางเขียน “ข้อปฏิบัติ” หรือ “ระเบียบ” ใ้รัดกุมเพียงอย่างเดียว หรือคอยแต่จะลงโทษเมื่อคนทำผิดเท่านั้น

พ.อ.ปิ่น มุทุกันต์ อดีตคณบดีศาสตราจารย์กองทัพบก และอธิบดีกรมการศาสนา อธิบายว่า “วินัยเป็นแบบของคน คนทุกคนที่ฟอร์มตัวอยู่ในวินัยแล้วเป็นคนดีทั้งนั้น ยกตัวอย่าง ดิน หิน ปูน หรือเศษ โละที่เราเหยียบย่ำ โยนทิ้งนั้น ถ้ามาปั้นมาหลอมเข้าแบบเป็นพระพุทธรูปแล้วก็กลายเป็นของดีที่ทุกคนเคารพกราบไหว้ คนเราก็มีแบบ แบบของคนเรียกว่าวินัย วินัยจึงเป็นแบบที่ปั้นหลอมคนให้เป็นคนดี”¹⁴

¹⁴ ก้นตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒนา. (2533). ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ไทย. หน้า 15.

นายอุทัย หิรัญโต เห็นว่า วินัยคือปทัสถานของสังคมอันเป็นเครื่องกำกับความประพฤติของบุคคลบางหมู่บางคณะให้อยู่ในกรอบแห่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความถูกต้อง¹⁵

นายสุวรรณ ชนะสงคราม เห็นว่าวินัยคือ การควบคุมความประพฤติให้เป็นไปในทางที่ดี จุดมุ่งหมายเพื่องานไม่ใช่เพื่อตัวข้าราชการ แต่เพื่อให้ข้าราชการเจริญ¹⁶

นอกจากนี้ยังมีผู้บริหารในราชการพลเรือนกับผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกหลายนายได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่าวินัยไว้ สรุปได้ว่า วินัยข้าราชการพลเรือน หมายถึง ข้อบังคับที่ใช้ควบคุมความประพฤติของข้าราชการเพื่อให้การปฏิบัติราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อประโยชน์สูงสุด ข้อบังคับดังกล่าวใช้ควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้เป็นไปตามระเบียบต่างๆ ของทางราชการเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามแบบแผน ซึ่งกำหนดว่าถูกต้องประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งใช้บังคับไว้สร้างตัวบุคคลคือข้าราชการให้มีบุคลิกลักษณะและพฤติกรรมเหมาะสม และเป็นคุณค่าแก่ราชการ กล่าวคือควบคุมให้เว้นจากการประพฤติต่างๆ ที่จะทำให้หย่อนประสิทธิภาพในการทำงานหรือนำผลเสียมาสู่การงานได้ เช่น การดื่มสุราในเวลาราชการ การเล่นการพนัน การรับเลี้ยงจากผู้รับเหมา ซึ่งจะมีส่วนได้เสียต่อราชการ เป็นต้น ในด้านความประพฤติส่วนตัว วินัยควบคุมข้าราชการให้ประพฤติตามหลักความประพฤติที่สังคมเห็นว่าเป็นหลักความประพฤติของคนดี เพราะถือว่าข้าราชการที่ดีจะต้องเป็นคนดีน่าไว้วางใจให้ทำงานของส่วนรวม¹⁷

โดยที่คำว่าวินัยมีความหมายกว้าง และมีความคิดเกี่ยวกับความหมายของคำว่าวินัยหลากหลายแตกต่างกันออกไป ดังนั้นเพื่อให้ได้ความกระจ่างในความหมายของคำว่าวินัยดังกล่าวมากยิ่งขึ้น จึงขอ นำความหมายของคำว่า “Discipline” ในภาษาอังกฤษ ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยว่า “วินัย” มาเทียบเคียง โดยคำว่า “Discipline” ได้มีคำอธิบายความหมายไว้ดังนี้

ตามพจนานุกรมของ Webster ได้อธิบายความหมายของคำว่า Discipline ไว้ดังนี้ คือ

(1) การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาการในการควบคุมตนเอง ความประพฤติหรือความเป็นระเบียบและประสิทธิภาพ

(2) ผลของการฝึกอบรมดังกล่าว คือการควบคุมตนเอง และความประพฤติที่อยู่ในระเบียบแบบแผน

¹⁵ อุทัย หิรัญโต. (2523). *หลักการบริหารงานบุคคล*. หน้า 168.

¹⁶ สุวรรณ ชนะสงคราม. (2523, เมษายน). “วินัยการออกจากราชการและการอุทธรณ์ร้องทุกข์.” *วารสารข้าราชการ*, 25. หน้า 18.

¹⁷ สำนักงาน ก.พ. (2531). *การเสริมสร้างวินัยข้าราชการพลเรือน*. หน้า 22.

(3) การยอมรับ หรือการปฏิบัติตามการบังคับบัญชา และการควบคุม

(4) การปฏิบัติการเพื่อแก้ไขความประพฤติหรือการลงโทษ¹⁸

Donald P. Crane¹⁹ ให้ความหมายว่า วินัยหมายความถึงสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นให้เป็นระบบของกฎระเบียบต่างๆ เพื่อวางเงื่อนไขของพฤติกรรมที่พึงปรารถนา

Joseph Kingsbury ได้อธิบายความหมายของคำว่า “Discipline” ไว้ว่าหมายถึงการควบคุมพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งอาจทำได้ 2 วิธี คือ

(1) โดยทางกฎข้อบังคับ คำสั่ง และคำบัญชาซึ่งมีการลงโทษเป็นเครื่องมือ หรือ

(2) โดยทางการสั่งสอน การฝึกอบรม และประสบการณ์ในการมีความรับผิดชอบ²⁰

Baker A. Alton ได้อธิบายความหมายของคำว่า Discipline ไว้ว่าหมายถึงวิธีการที่เสริมสร้างให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบและปฏิบัติงานอย่างมีระเบียบ²¹

Paul Preston และ Thomas Zimmerer²² ให้ทัศนะไว้ว่า วินัยมีความหมายที่อธิบายกันได้หลายทาง ซึ่งเหมือนว่าทุกทางจะพุ่งไปยังพฤติกรรมที่คล้อยตามกฎและระเบียบ

Leon C. Megginson ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า Discipline ไว้ว่า

มาจากคำว่า disciple แปลว่า follower (คือผู้ปฏิบัติตาม) ซึ่งมีความหมายบอกเป็นนัยว่าวินัยดีเป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี เมื่อพูดถึงวินัยจะมีความหมายตามแต่จะมองในแง่ใด ซึ่งอาจพิจารณาได้เป็น 3 แนวทาง คือ

(1) วินัยในลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง วินัยในแง่นี้มุ่งไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการ

¹⁸ Webster’s new world dictionary of the American language (Cleveland & New York : The World Publishing company, 1968), p. 416.

¹⁹ Donald P. Crane, Personnel the Management of Human. Pesources 4th (New York : American Management Association, 1986), p. 373.

²⁰ Joseph Kingsbury, Personnel administration for Thai students (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1975), p. 52.

²¹ Baker A. Alton, Personnel management in small plant (Ohio : The Ohio University Press, 1955), p. 1.

²² Paul Preston and Thomas WZimmerer, Managemat for Supervisors (New Jersey : Prentice Hall, 1978), p. 263.

(2) วินัยในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ วินัยในแง่ที่มุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์กรให้มีพฤติกรรมเป็นระเบียบโดยใช้เงื่อนไขโน้มน้าวต่างๆ เช่น สร้างความสามัคคี เป็นต้น

(3) วินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม วินัยในแง่ที่มุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎหรือระเบียบอันกำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืนและการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด²³

เมื่อได้นำคำอธิบายความหมายของคำว่าวินัยจากหนังสือและความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ทั้งไทยและต่างประเทศ ดังกล่าวมาวิเคราะห์และสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าวินัยหมายถึง ปทัสถาน (Norm) แห่งความประพฤติของคนในองค์กรหรือหน่วยงาน ซึ่งกำหนดไว้ให้คนในองค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าวยึดถือปฏิบัติ โดยมีการออกกฎ ระเบียบ ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับ กำหนดการอันต้องปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ และกำหนดโทษของการฝ่าฝืนและการดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิด

ความมุ่งหมายของวินัย

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระบรมราโชวาทแก่นักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหงเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2520 ว่า “อิสรภาพกับวินัย ซึ่งดูเผินๆ เหมือนกับเป็นสิ่งตรงข้ามกันนั้น แท้จริงเป็นของคู่กัน ทั้งจำเป็นจะต้องใช้ควบคู่กันเพื่อให้ควบคุมกันอยู่เสมอ มิฉะนั้นจะหวังผลที่ดีอันพึงประสงค์ไม่ได้ อย่างท่านทั้งหลายซึ่งมีความรู้ความคิด สติปัญญาสามารถที่จะสร้างประโยชน์ต่างๆ ได้พร้อมมูลอยู่ ณี ถ้าขาดวินัยก็อาจปล่อยตัวปล่อยใจให้เป็นไปตามความสะดวกสบาย ทำให้สูญเสียประโยชน์ที่พึงจะได้ไปเปล่าๆ เท่ากับได้เบียดเบียนทำลายตนเอง และทำลายผู้อื่นให้เสียหายด้วยอย่างน่าตำหนิที่สุด เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นที่ทุกคนจะต้องใช้วินัยบังคับ บังคับให้ทำความดี ความเจริญให้แก่ตน และเพื่อแผ่ความดีความเจริญนั้นแก่ผู้อื่นพร้อมกันไปด้วย”

William Spriegel และ Edward Schulz ให้ทัศนะว่า “จุดมุ่งหมายหลักของวินัย คือ เพื่ออำนวยความสะดวกประสานงาน ซึ่งเป็นหลักเบื้องต้นของการจัดองค์การ เพื่อที่จะให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของกลุ่ม”²⁴

²³ Leon C. Megginson, Personnel and human resources Administration, 3rd ed. (Homewood : Richard D. Irevin, 1977). pp. 468-470.

²⁴ กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒนา, อ้างแล้ว. หน้า 20.

จากพระบรมราโชวาท และทัศนะของบุคคลดังกล่าวทำให้เห็นทางพิจารณาความมุ่งหมายของวินัย โดยแบ่งวินัยเป็นสองประเภท คือ วินัยส่วนตัวบุคคล กับวินัยของวงการต่างๆ²⁵

1) วินัยส่วนตัวบุคคล เป็นลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาในแบบที่ดี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความดี ความเจริญของตนเอง และส่งผลความดีความเจริญไปถึงส่วนรวมด้วย ขอบเขตของวินัยส่วนตัวบุคคลจึงอยู่ที่ความดี พอควรแก่สภาพการดำเนินชีวิตในสังคม เช่น การตั้งใจประกอบอาชีพในทางสุจริต การประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่สังคมถือว่าควรประพฤติ เป็นต้น

2) วินัยของวงการต่างๆ เป็นข้อปฏิบัติสำหรับคนส่วนรวมในวงการนั้นๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของวงการนั้นๆ จุดมุ่งหมายของวินัยในแต่ละวงการเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตของวินัยสำหรับวงการนั้นๆ ว่าสิ่งใดจัดว่าเป็นวินัย ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนก็จะถูกลงโทษ

นอกจากนี้ยังมีวินัยของวงการวิชาชีพโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติสำหรับคนที่ประกอบวิชาชีพนั้นๆ และถือเป็นจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ ด้วย ซึ่งนอกจากจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของการประกอบวิชาชีพนั้นแล้ว ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นอีกด้วย การรับราชการก็ถือเป็นการประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่ง วินัยข้าราชการจึงเป็นวินัย และจรรยาวิชาชีพของข้าราชการด้วย สำหรับจุดมุ่งหมายสำคัญของวินัยข้าราชการนั้น มีดังต่อไปนี้

(1) เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ เมื่อข้าราชการมีวินัยที่จะสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ อุทิศทุ่มเทให้กับการทำงาน ผลงานที่ออกมานั้นก็จะมีประสิทธิภาพกว่าบุคคลที่ไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน เมื่อผลงานของแต่ละคนออกมามีประสิทธิภาพสูงก็จะส่งผลประโยชน์เพิ่มประสิทธิผลให้กับข้าราชการ

(2) เพื่อความเจริญมั่นคงของประเทศชาติ เมื่อหน่วยงานราชการแต่ละแห่งมีบุคคลซึ่งเปรียบเสมือนเครื่องจักรในการทำงาน และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพทำให้ราชการเจริญก้าวหน้าก็จะส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวมไม่มีผู้ใดกล้ามารุกรานได้

(3) เพื่อความผาสุกของประชาชน ถ้าข้าราชการทำงานให้ได้ผลอย่างเต็มที่ ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองและมั่นคง ผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์สูงสุดก็คือประชาชนผู้รับบริการนั่นเอง

(4) เพื่อภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการ จุดมุ่งหมายในข้อนี้เกี่ยวข้องกับความประพฤติของข้าราชการโดยตรง แม้ว่าความประพฤตินั้นจะถือเป็นเรื่องส่วนตัวของแต่ละบุคคลไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ตาม แต่โดยที่ข้าราชการเป็นบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อ

²⁵ ประวิณ ฒ นคร. อ้างแล้ว. หน้า 27-28.

ให้บริหารราชการดำเนินไปด้วยความสำเร็จลุล่วงตามนโยบายของรัฐบาล เป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดประชาชน เป็นผู้ที่ประชาชนให้ความนับถือ ศรัทธาและยกย่อง หากข้าราชการประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ประชาชนก็จะเสื่อมความเชื่อถือในตัวข้าราชการ อันจะส่งผลไปถึงการเสื่อมความเชื่อถือในหน่วยงานราชการและรัฐบาลด้วย ดังที่ได้มีการกล่าวกันว่า “ราชการมิได้ต้องการแต่คนเก่งเพียงอย่างเดียว แต่ต้องการคนดีด้วย ดังนั้น ถ้าข้าราชการเป็นผู้มีระเบียบวินัยดี มีความประพฤติดีก็จะสร้างภาพพจน์ที่ดีให้บังเกิดแก่ราชการโดยรวมด้วย”

ฉะนั้นจุดมุ่งหมายของวินัยจะเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาว่าสิ่งใดสมควรที่จะกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติสำหรับข้าราชการบ้าง โดยในการนำจุดมุ่งหมายของวินัยในวงราชการนี้มาพิจารณากำหนดขอบเขต การกระทำใดที่จะเป็นการขัดขวางหรือบั่นทอนการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ ก็อยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็นข้อห้ามของข้าราชการ การกระทำใดที่จะเป็นทางสนับสนุนหรือส่งเสริมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการก็ควรจัดอยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็นข้อพึงปฏิบัติในวงราชการ ในทางกลับกันการกระทำใดที่ไม่เป็นทางขัดขวางหรือสนับสนุนการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของราชการก็ไม่อยู่ในขอบเขตของวินัยที่จะกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติสำหรับวงราชการนั้น แต่สำหรับในวงการวิชาชีพบางอย่างอาจกำหนดวินัยให้กว้างกว่านั้นเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วยก็ได้ เช่น อาชีพครู เป็นต้น นอกจากนี้ในกรณีที่ข้อกำหนดวินัยเขียนไว้กว้างๆ ไม่ชัดเจน เช่น เขียนไว้ว่า “ไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว” เมื่อจะพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดเป็นการประพฤติชั่วที่ต้องห้ามตามนั้นหรือไม่ ก็ต้องวิเคราะห์ดูว่าการกระทำนั้นกระทบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ ความเจริญของประเทศ ความมั่นคงของชาติ หรือความผาสุกของประชาชนหรือไม่ ถ้ากระทบถึงก็ต้องห้าม ถ้าไม่กระทบถึงก็ไม่ห้าม ตัวอย่างเช่น การมีกริยาน้อย ในหน่วยงานธุรกิจเอกชนบางแห่ง มิได้ให้ความสนใจเท่าใดนัก เพราะถือว่าไม่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ไม่กระทบถึงความเจริญของหน่วยงานนั้น ถ้าบุคคลนั้นสามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ตามที่หน่วยงานนั้นกำหนดไว้ แต่สำหรับหน่วยราชการอาจจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่า การมีกริยาน้อยนั้นทำให้เสียชื่อเสียงหรือเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือไม่ ถ้าคุณธรรมสามารถอยู่กันได้อย่างสงบเรียบร้อยไม่เสียชื่อเสียง หรือเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่กระทบกระเทือนถึงความเจริญ ความสงบเรียบร้อยและประสิทธิภาพของทางราชการ และมีผู้ใช้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ที่ทางราชการต้องการให้เป็นแบบอย่างที่ดีเป็นพิเศษก็ไม่ควรอยู่ในข่ายเป็นความผิดวินัย แต่ถ้าเกิดเรื่องราว เสียชื่อเสียงภาพพจน์ที่ดีของราชการ เช่น ไปแสดงความหึงหวง หรือทะเลาะวิวาทกันในที่ทำงาน ประชาชนจะมองภาพพจน์ของข้าราชการไปในทางลบ หรือเสื่อมความศรัทธาในตัวข้าราชการอันจะส่งผลให้ประชาชนขาดความเลื่อมใส

ศรัทธาในรัฐบาล ซึ่งกระทบกระเทือนประสิทธิภาพของข้าราชการกรณีนี้ก็ถือเป็นความผิดวินัยได้เช่นกัน²⁶

ความสำคัญของวินัย

พระพุทธองค์ทรงตรัสว่า “พฤติกรรมของคนหมู่มากที่ไม่มีความรู้รักษาตัว หรือไม่มีวินัย จะเป็นเหมือนควายคาบอคที่เกี่ยวอยู่ในป่าดง”

พ.อ. ปิ่น มุกขนันต์ อดีตอนุศาสตราจารย์กองทัพบก และอธิบดีกรมการศาสนา ให้ทัศนะว่า “วินัยจะนำคนไปสู่ความดีความเจริญ คนที่จะก้าวไปสู่ความดีความเจริญจะต้องมีวินัยกำกับเสมอ คือ ต้องเว้นข้อห้ามบางอย่าง และทำตามคำสั่งบางประการ ตนจึงจะไปถึงที่หมายได้”

James Black ให้ทัศนะไว้ว่า “วินัยเป็นรากฐานของการบริหารที่สัมฤทธิ์ผล ซึ่งถ้าปราศจากวินัยแล้ว องค์กรจะตั้งอยู่ไม่ได้”

จากพุทธพจน์ และทัศนะของบุคคลในวงการต่างๆ ดังกล่าว ทำให้เห็นว่าวินัยมีความสำคัญเป็นอันมากทั้งแก่บุคคลเป็นส่วนตัวและแก่ส่วนรวม ตลอดจนแก่องค์กรหรือการบริหารงานและแก่หัวหน้างาน ในด้านส่วนตัวบุคคลนั้นวินัยจะเป็นเครื่องช่วยสร้างความดีความเจริญและความสำเร็จให้แก่ตนเองและยังส่งผลความดีความเจริญและความสำเร็งนั้น ไปถึงหมู่คณะ ตลอดจนประเทศชาติเป็นส่วนรวมด้วย ส่วนในด้านการบริหารงานนั้นวินัยจะช่วยเพิ่มพลังในการทำงาน ประสิทธิภาพในการทำงานและประสิทธิผลของงานขึ้นอยู่กับวินัยของคนทำงานด้วยส่วนหนึ่ง เพราะผู้ทำงานทุกคนเปรียบเหมือนตัวจักรแต่ละตัวของหน่วยงาน หากตัวจักรคจๆ หรือ สนิมจับ หรือ ไม่กินเกลียวกับตัวจักรอื่น เครื่องจักรนั้นจะเดินไม่สะดวกหย่อนประสิทธิภาพอันใด หากคนทำงานในหน่วยงานใดไม่มีวินัยงานของหน่วยงานนั้นก็เดินไม่สะดวกและหย่อนประสิทธิภาพ ค้อยประสิทธิภาพ ค้อยประสิทธิผลนั้นๆ ถึงแม้คนจะมีความรู้ความสามารถดี แต่ถ้าหย่อนวินัยแล้วจะใช้งานไม่ได้ดีเท่าที่ควร วินัยจึงสำคัญสำหรับหน่วยงานทุกแห่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในการบริหารประเทศ บริการความสะดวก ระวังทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน จำเป็นที่จะต้องมีวินัยที่เข้มงวดกวดขันเป็นพิเศษเพื่อให้ข้าราชการเป็นที่เลื่อมใสศรัทธา และได้รับความร่วมมือจากประชาชนให้การบริหารราชการเป็นไปโดยเรียบร้อย ประหยัด มีประสิทธิภาพ เพิ่มประสิทธิผล และประเทศเจริญก้าวหน้า ถ้าข้าราชการไม่มีวินัยดีพอจะทำให้ราชการเสียหาย งานไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย หย่อนประสิทธิภาพ ไม่ประหยัด ขาดประสิทธิผล ประชาชนไม่ศรัทธาฝ่ายบริหาร ดังที่ James Black ให้ทัศนะไว้²⁷

²⁶ สำนักงาน ก.พ. (2531). คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518. หน้า 3.

²⁷ นายกันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์ อ่างแล้ว หน้า 22-23.

นอกจากนั้น วินัยยังสามารถแยกประเภทของวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบันได้เป็น 5 ประเภท ดังนี้

- ก. วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่
- ข. วินัยต่อประชาชน
- ค. วินัยต่อผู้บังคับบัญชา
- ง. วินัยต่อเพื่อนร่วมงาน
- จ. วินัยต่อตนเอง
- ก. วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่

เมื่อข้าราชการเข้ามาทำงานให้กับราชการแล้ว สิ่งหนึ่งที่จะต้องถูกผูกพันไปโดยตลอดติดตัวของข้าราชการก็คือ ตำแหน่งหน้าที่ เพราะเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการซึ่งจะส่งผลสำเร็จต่องานราชการ เมื่อข้าราชการดำรงตำแหน่งหน้าที่ใดแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามสำหรับประพฤติดำเนินการตามตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ ซึ่งก็คือวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ วินัยในส่วนนี้มีความสำคัญมาก²⁸

วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีบัญญัติไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 82 (1) (2) (3) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เรื่องข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเที่ยงธรรม ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดี หรือความก้าวหน้าแก่ราชการ และข้าราชการพลเรือนต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้²⁹

²⁸ ปารมี จันแยม อ่างแล้ว หน้า 28-29.

²⁹ มาตรา 82 (1) (2) (3) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม
- (2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดี หรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุทิศตนให้เต็มที่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ
- (5) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้ง หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้”

ข. วินัยต่อประชาชน

เมื่อกำหนดให้ข้าราชการต้องมีวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าข้าราชการต้องทำงานเพื่อบริการประชาชน หรือสนองความต้องการของประชาชน เป็นตัวกลางในการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลและประชาชน เมื่อรัฐบาลได้มอบหมายให้ข้าราชการมีหน้าที่หลักในการบริการประชาชน ฉะนั้นในการปฏิบัติงานข้าราชการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ติดต่อกับประชาชน จึงจำเป็นต้องกำหนดพฤติกรรมที่พึงมีต่อประชาชนด้วย³⁰

ตัวอย่างวินัยต่อประชาชน เช่น มาตรา 83 (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เรื่องข้าราชการพลเรือนต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อดำเนินการ³¹

ค. วินัยต่อผู้บังคับบัญชา

ในระบบราชการบริหารแผ่นดินได้กำหนดถึงเรื่องอำนาจการบังคับบัญชาไว้ โดยกำหนดให้การบริหาร หรือการสั่งการเป็นไปตามอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบในกระบวนการบริหารให้รู้ว่าข้าราชการมี “หน้าที่” ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใด ผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชา หากข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่รับฟังการวินิจฉัย หรือการสั่งการของผู้บังคับบัญชาแล้ว หน่วยงานนั้นจะต้องยุ่งเหยิง ไม่เป็นระเบียบ ขาดประสิทธิภาพและก็จะส่งผลกระทบต่อจุดมุ่งหมายทุกประการของวินัยข้าราชการ³²

ตัวอย่างของวินัยต่อผู้บังคับบัญชา เช่น มาตรา 82 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เรื่องข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ³³

³⁰ ปารมี จันแยม, อ้างแล้ว, หน้า 31.

³¹ มาตรา 83 (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้ามดังต่อไปนี้ (9) ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อดำเนินการ”

³² ปารมี จันแยม, อ้างแล้ว, หน้า 31-32.

³³ มาตรา 82 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้น หรือหลีกเลี่ยงแต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาระบอบของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม”

ง. วินัยต่อเพื่อนร่วมงาน

นอกจากข้าราชการจะต้องปฏิบัติงานร่วมกับผู้บังคับบัญชาแล้ว บุคคลที่ข้าราชการจะต้องปฏิบัติงานร่วมกับอีกกลุ่มหนึ่งก็คือเพื่อนร่วมงาน ซึ่งข้าราชการจะต้องมีวินัยต่อเพื่อนร่วมงานด้วยเช่นกัน เพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีต่อกัน เพราะการประสานงานที่ดีจะนำไปสู่ผลงานหรือผลสำเร็จ ถ้าระหว่างข้าราชการด้วยกันไม่มีความสามัคคีแบ่งแยกเป็นพรรคเป็นกลุ่ม การปฏิบัติงานซึ่งจะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจซึ่งกันและกันก็คงจะเป็นอุปสรรคไม่สำเร็จตามแผนงานที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ข้าราชการจะต้องให้เกิดริศ ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยไม่แบ่งแยกว่าเป็นหน้าที่ที่ตนจะต้องปฏิบัติหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของงานราชการเป็นสำคัญ³⁴

ตัวอย่างของวินัยต่อเพื่อนร่วมงาน เช่น มาตรา 82 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เรื่องข้าราชการพลเรือนต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี และต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกัน³⁵

จ. วินัยต่อตนเอง

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ข้าราชการต้องมีวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ วินัยต่อประชาชน วินัยต่อผู้บังคับบัญชา และวินัยต่อเพื่อนร่วมงานแล้ว สิ่งที่กำหนดดังกล่าวข้างต้นจะไม่สามารถประพฤติปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ได้เลยถ้าข้าราชการไม่มีวินัยต่อตนเอง วินัยต่อตนเองต้องการกำหนดพฤติกรรมที่แสดงออกมาในแบบที่ดี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความดี ความเจริญของตนเอง อันจะส่งผลให้ภาพพจน์ชื่อเสียงของราชการโดยรวมดีงามไปด้วย วินัยในส่วนนี้จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าวินัยส่วนอื่นๆ เลย³⁶

ตัวอย่างของวินัยต่อตนเอง เช่น มาตรา 82 (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เรื่องข้าราชการพลเรือนต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนไม่ให้เสื่อมเสีย³⁷

³⁴ ปารมี จันแยม. หน้า 32-33.

³⁵ มาตรา 82 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(7) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี และต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกัน และผู้ร่วมปฏิบัติราชการ”

³⁶ ปารมี จันแยม. หน้า 33.

³⁷ มาตรา 82 (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(10) ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย”

2.4 ความหมายของคำว่า การดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยเป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่าคำว่าวินัย โดยเป็นการดำเนินการที่มีขั้นตอนต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังจะกล่าวต่อไปตามลำดับ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “การดำเนินการทางวินัย” ไว้ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้เคยให้ความหมายของคำว่า “การดำเนินการทางวินัย” ไว้เมื่อครั้งใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ว่าหมายถึงกระบวนการทั้งหลายที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมายเมื่อข้าราชการพลเรือนมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งได้แก่การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวน หรือสอบสวน การพิจารณาความผิด และโทษ การสั่งลงโทษหรืองดโทษ รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณา เช่น การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา เป็นต้น การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นกระบวนการที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย ฉะนั้น กระบวนการที่กระทำ ซึ่งไม่เป็นพิธีการตามกฎหมายจึงไม่ใช่เป็นการดำเนินการทางวินัย เช่น การสืบสวนเพื่อจะฟังว่ากรณีมีมูลหรือไม่ เป็นกระบวนการที่ไม่ใช่การดำเนินการทางวินัย³⁸

ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญรวม 3 ขั้นตอน คือ การสืบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา และการสอบสวน

ในเรื่องการสืบสวนที่เป็นดำเนินการทางวินัยนั้นได้แก่การสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่ามีข้าราชการที่กระทำผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ อันเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามกฎหมายหรือไม่³⁹

ในเรื่องการตั้งเรื่องกล่าวหา นั้น เป็นการตั้งเรื่องดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการซึ่งถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเห็นว่ากรณีมีมูล ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนตามมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งปัจจุบัน

³⁸ คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 อ่างแล้ว. หน้า 113.

³⁹ คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, อ่างแล้ว. หน้า 119.

ตรงกับมาตรา 93 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁴⁰

และในการสอบสวนทางวินัย ซึ่งหมายถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่น เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาให้ได้ความจริงและยุติธรรม และเพื่อที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยจริงหรือไม่ ถ้ากระทำความผิดจริงจะได้ลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยนั้น

การสอบสวนเป็นกระบวนการหนึ่งในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ โดยการสอบสวนทางวินัยที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย อันได้แก่การสอบสวนที่กฎหมายบังคับให้ต้องกระทำ⁴¹ คือการสอบสวนในกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามนัยมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งตรงกับมาตรา 93 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังที่อ้างแล้ว

ประกอบกับในเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งถือเป็นกฎหมายเฉพาะรวมทั้งเป็นเรื่องการพิจารณาทางปกครอง และคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคสองและวรรคสามด้วย⁴² ซึ่งหากวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมาตรฐานในการ

⁴⁰ มาตรา 93 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผลการสืบสวน หรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามตรา 57 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จให้รายงานผลการสอบสวน และความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามตรา 57”

⁴¹ คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, อ้างแล้ว. หน้า 126-127

⁴² มาตรา 5 วรรคสอง และสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ในพระราชบัญญัตินี้ “การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดให้กฎกระทรวง”

พิจารณาทางปกครองต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีต้องนำหลักเกณฑ์ หรือมาตรฐานในการพิจารณาทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴³

ในกรณีที่ต้องนำกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาด้วยนั้น มีเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยที่สมควรกล่าวถึงด้วย คือ ในเรื่องการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครอง เพราะหากมีการดำเนินการทางวินัย เช่น การสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีปัญหาในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายแล้ว กฎหมายปกครองได้กำหนดหลักไว้ให้ฝ่ายปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้เสมอ ก่อนที่จะมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกอีกชั้นตอนหนึ่ง

การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองนี้ท่าน ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด ตั้งคะเนติ ได้อธิบายไว้ว่าอาจจำแนกลักษณะการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองได้ 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 เป็นการควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ โดยอาจแยกอำนาจเหนือนี้ออกได้เป็นอำนาจบังคับบัญชา กับอำนาจควบคุมกำกับโดยอำนาจบังคับบัญชา หมายถึง อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สามารถกลับแก้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่ง หรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น

ส่วนอำนาจควบคุมกำกับ หมายถึง อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่าเหนือองค์กร และเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป⁴⁴

⁴³ มาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

⁴⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2531). *ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง*. ในหนังสือรวมบทความ 60 ปี คร.ปรีดี เกษมทรัพย์. หน้า 211.

ทั้งนี้ อำนาจแยกพิจารณาความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชากับการควบคุมกำกับได้หลายกรณี เช่น

(1) พิจารณาจากหลักการปกครอง โดยการควบคุมบังคับบัญชาเป็นการควบคุมที่เกิดจากหลักการรวมอำนาจ (centralization) ซึ่งหมายถึงการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) ส่วนการควบคุมกำกับเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลาย

(2) พิจารณาจากความสัมพันธ์ของผู้ควบคุมกับผู้อยู่ภายใต้การควบคุม โดยการควบคุมบังคับบัญชาเป็นการควบคุมที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ของบุคคลภายในนิติบุคคลมหาชนใดนิติบุคคลมหาชนหนึ่ง เช่น ความสัมพันธ์ของการบังคับบัญชาระหว่างปลัดกระทรวงกับเจ้าหน้าที่ภายในกระทรวงนั้นๆ เป็นต้น ส่วนการควบคุมกำกับเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่มีอำนาจดั้งเดิมกับองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลายที่ได้รับอำนาจมหาชนไปจากรัฐ

(3) พิจารณาจากที่มาของอำนาจในการควบคุม โดยการควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้กรณีที่ถูกกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ อำนาจบังคับบัญชาก็สามารถมีได้⁴⁵ ส่วนการควบคุมกำกับเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดเท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

(4) พิจารณาจากขอบเขตของการควบคุม โดยการควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่มีขอบเขตกว้างขวาง โดยควบคุมผู้ได้บังคับบัญชาได้ทั้งการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการกระทำของผู้ได้บังคับบัญชาได้ ส่วนการควบคุมกำกับ ผู้มีอำนาจกำกับดูแลควบคุมมีอำนาจควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่มีอำนาจไปควบคุมความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ⁴⁶

รูปแบบที่ 2 เป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่สำคัญที่อาจแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้หมดสิ้นไป ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นมีความมุ่งหมาย 3 ประการ ดังนี้ ก. เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน ข. เพื่อการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง และ ค. เพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล

ระบบการอุทธรณ์อาจแบ่งได้เป็นระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ โดยกฎหมายบัญญัติให้ใช้ระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก ซึ่งคู่กรณีมีสิทธิที่จะเลือกอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี หรือไม่อุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีก็ได้ กับระบบอุทธรณ์บังคับ เป็นกรณีบังคับให้คู่กรณีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

⁴⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์. หน้า 212

⁴⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. หน้า 78-81

ก่อนเสมอก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล หากไม่ดำเนินการดังกล่าวก่อนศาลย่อมไม่อาจรับพิจารณา คดีดังกล่าวได้ เพราะถือเป็นเงื่อนไขในการรับเรื่องไว้พิจารณา โดยระบบนี้ใช้กับคดีที่อยู่ในเขต อำนาจศาลปกครองเท่านั้น

อีกทั้งการอุทธรณ์แบบบังคับในระบบกฎหมายของไทยอาจแยกพิจารณาเป็นการ อุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ กับการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539)

โดยการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะนั้น ย่อมต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ (กฎหมายเฉพาะ) กำหนดเงื่อนไขการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงไม่นำหลักเกณฑ์ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ เช่น การอุทธรณ์ตามกฎหมาย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ เป็นต้น⁴⁷

สำหรับการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือ กฎหมายกลางนำมาใช้กรณีที่ถูกกฎหมายปกครองเฉพาะ ไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้เป็นการ เฉพาะ โดยการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลางนี้มีหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ ดังนี้

ก. คำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 อาจแยกเป็นคำสั่งทางปกครองที่จำเป็นต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี กับคำสั่งทาง ปกครองที่ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี โดยคำสั่งที่ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีมี 2 ประเภท คือ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี กับคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการ ต่างๆ

ข. ผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต้องเป็นคู่กรณี ซึ่งคู่กรณีตามมาตรา 5 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴⁸ กำหนดแยกประเภทของคู่กรณีได้ดังนี้ (1) ผู้ยื่นคำขอ (2) ผู้คัดค้านคำขอ (3) ผู้อยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และ (4) ผู้ซึ่งได้เข้ามา ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือน

⁴⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ อ่างแล้ว. หน้า 94-96

⁴⁸ มาตรา 5 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอ หรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่ง ทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบ กระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง”

ก. เงื่อนไขของคำอุทธรณ์ ตามมาตรา 44 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴⁹ กำหนดเรื่องเงื่อนไขของคำอุทธรณ์ให้คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้ง และข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย โดยหลักนี้สอดคล้องกับหลักการทำคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องประกอบด้วย ก. ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข. ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และ ค. ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

ง. ระยะเวลาในการอุทธรณ์ ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁵⁰ กำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง โดยระยะเวลาในการอุทธรณ์มีความสัมพันธ์กับเรื่องความมั่นคงของคำสั่งทางปกครองกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย

จ. บุคคลที่รับเรื่องอุทธรณ์ และผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์โดยที่ระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลางเป็นระบบการพิจารณา 2 ชั้น คือ ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้น และผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สอง ดังที่ปรากฏในมาตรา 44 วรรคหนึ่ง (อ้างแล้ว) และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁵¹ และเจ้าหน้าที่ที่จะมี

⁴⁹ มาตรา 44 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้ง และข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย”

⁵⁰ มาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองผู้นั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

⁵¹ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนวันครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง บพบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์นั้นได้ ก็เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวงเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ กรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า⁵²

จ. ผลของการอุทธรณ์ ตามมาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁵³ วางหลักทั่วไปไว้ว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่มีกฎหมายปกครองเฉพาะกำหนดให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้⁵⁴

รูปแบบที่ 3 เป็นการควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วยเหตุผลสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมักประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีความชำนาญในด้านนั้นๆ ประการที่สอง หากตรวจสอบแล้วเห็นว่าเรื่องใดไม่ถูกต้องคณะกรรมการดังกล่าวอาจวินิจฉัยแก้ไขให้ถูกต้องก่อนเรื่องไปสู่ศาล และประการที่สาม การตรวจสอบโดยคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีแบบพิธี ไม่มีความยุ่งยาก ซึ่งแตกต่างกับกระบวนการของศาล

นอกจากนี้ ยังมีข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องต่างๆ อีก ดังนี้

(1) ลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย องค์กรนั้นต้องมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร องค์กรนั้นต้องเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท องค์กรนั้นต้องมีวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาท

(2) ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อาจแบ่งประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจากขอบเขตภาระหน้าที่ได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

⁵² ข้อ 2 (4) กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ข้อ 2 การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

(4) ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า”

⁵³ มาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง”

⁵⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ อ่างแล้ว. หน้า 104 -117.

เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคล และการควบคุมวิชาชีพ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นต้น กับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องที่มีการอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

(3) สถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเป็นการควบคุมที่อยู่ในโครงสร้างของการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง แต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถือเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง⁵⁵

(4) การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยศาล ซึ่งหากผู้กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ผู้กรณีย่อมมีสิทธินำคดีฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ซึ่งในปัจจุบันก็ควรยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ไม่ใช่ศาลปกครองสูงสุด โดยในการตรวจสอบของศาลนั้น ศาลจะควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัย แต่ศาลจะยอมรับการวินิจฉัยของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระ เพราะคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้มีประสบการณ์ และความสามารถเฉพาะทางที่อยู่ในฐานะที่จะประเมินเรื่องต่างๆ ดังกล่าวได้ดีกว่าศาล⁵⁶

นอกจากนี้แล้ว โดยที่การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนนั้น ถือเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารงานบุคคล เพราะการบริหารงานบุคคลย่อมมีความหมายอย่างกว้างว่าหมายรวมถึงกระบวนการตั้งแต่บรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน จนกระทั่งถึงกระบวนการที่ข้าราชการพลเรือนได้ออกจากราชการ เช่น การลาออกจากราชการ การถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เป็นต้น ดังนั้น เรื่องสำคัญอีกเรื่องที่ต้องคำนึงถึงเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน คือ เรื่องระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคล

ระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคล (Merit System) หมายถึง การบริหารงานบุคคลเพื่อตอบสนองความต้องการบุคลากรของหน่วยงานโดยการสร้างสิ่งจูงใจ และตอบสนองความต้องการบุคลากรของหน่วยงานโดยการสร้างสิ่งจูงใจ และตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานได้ประโยชน์สูงสุด ประหยัด และข้าราชการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

⁵⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. หน้า 118.

⁵⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ อ่างแล้ว, หน้า 117-139.

มากที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการเอื้ออำนวยบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยแบ่งระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคลได้เป็นหลักใหญ่ๆ 4 หลัก คือ

1) หลักความสามารถ (Competence) หมายถึง การยึดหลักความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ พยายามหาทางคัดเลือกให้ได้ผู้มีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง ให้ผู้มีความรู้ความสามารถมาสมัครให้มากที่สุด หาวิธีการที่เหมาะสมมาทำการคัดเลือกการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่งต้องคำนึงถึงหลักความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ

2) หลักความเสมอภาค (Equality) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีคุณสมบัติทุกคนมีโอกาสแก่ผู้มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน (Equality of opportunity) หน้าที่ ความรับผิดชอบอย่างเดียวกัน จะต้องได้รับค่าตอบแทนเท่ากัน ได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันด้วยระเบียบของมาตรฐานในการบริหารบุคคลอย่างเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงภูมิหลังชาติตระกูล เพศ ศิพพรรณ หรือญาติไครนามสกุลใหญ่โตแค่ไหน ฯลฯ ถ้ามีความสามารถบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน

3) หลักความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ (Security) หมายถึง หน่วยงานพยายามทำให้ทุกคนที่เข้ามาอยู่กับหน่วยงานมีความมั่นคงในชีวิตทั้งในเรื่องอาชีพการงาน เงินเดือน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆ ประกันไม่ให้ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกออกจากราชการ โดยไม่มีความผิด เช่น การจ่ายค่าตอบแทนตามคำขอของความสามารถหรือผลของงาน เพื่อให้ทุกคนในหน่วยงานรู้สึกว่าคุณเองมีโอกาสใช้ความรู้แสดงความสามารถให้เติบโตก้าวหน้าในหน้าที่การงานทุกคนก็จะทุ่มเททำงานให้กับหน่วยงาน เป็นต้น

4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) หมายถึง ผู้บริหารหน่วยงานทำหน้าที่ในการดูแล และผดุงระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล ปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง อิทธิพลอำนาจมืด หรือผู้ที่สามารถให้คุณให้โทษได้ และข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มความสามารถต้องไม่กระทำให้ตกอยู่ภายใต้อาณัติ หรืออิทธิพลของพรรคการเมือง⁵⁷

โดยเหตุที่เรื่องระบบคุณธรรมในระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนมีความสำคัญ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบ

⁵⁷ จากเว็บไซต์ของสำนักงาน ก.พ. (www.cosc.go.th). หัวข้อเรื่องระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคลหมายความว่าอย่างไร

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 42⁵⁸ จึงได้กำหนดสาระสำคัญในการใช้ระบบคุณธรรมเพื่อให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐต้องคำนึงไว้ดังนี้

ก. การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

ข. การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

ค. การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ โดยจะนำความคิดเห็นทางการเมือง หรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาไม่ได้

ง. การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม และปราศจากอคติ

จ. การพิจารณาทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

2.5 ความหมายของคำว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษาเป็นข้าราชการพลเรือนอีกประเภทที่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือนประเภทต่างๆ เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการตำรวจ เป็นต้น

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่า “ข้าราชการ” หมายถึง คนที่ทำราชการตามทำเนียบผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการ หรือบุคคลที่รับราชการโดย

⁵⁸ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า
“การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรมดังต่อไปนี้

(1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

(2) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามิได้

(4) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง”

ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร⁵⁹

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “พลเรือน” หมายถึง ผู้ซึ่งไม่ใช่ทหาร เช่น ข้าราชการพลเรือน⁶⁰

คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” มีความหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าหมายถึง บุคคลซึ่งได้รับบรรจุ และแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน โดยมีความหมายแคบกว่าคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ซึ่งมีความหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าหมายถึง ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการอื่นในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น⁶¹

อีกทั้ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พ.ศ. 2551 ได้แบ่งข้าราชการพลเรือนเป็น 2 ประเภท เท่านั้น คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ กับข้าราชการพลเรือนในพระองค์⁶²

ส่วนคำว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” นั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) หมายความว่า บุคคล

⁵⁹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, หน้า 180.

⁶⁰ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, หน้า 769.

⁶¹ มาตรา 4 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน

“ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการอื่นในกระทรวงกรมฝ่ายพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น”

⁶² มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนมี 2 ประเภท คือ

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 ข้าราชการพลเรือนสามัญ

(2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์ พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ซึ่งได้รับบรรจุ และแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา⁶³

ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจึงเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทหนึ่ง เช่นเดียวกับข้าราชการอื่น เช่น ข้าราชการอัยการ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการเฉพาะ คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) โดยไม่ได้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาด้วยแต่อย่างใด

จากความหมายของคำว่าวินัย การดำเนินการทางวินัย และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า คำว่าข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หมายถึง ข้อกำหนดเพื่อควบคุมความประพฤติของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยอาศัยกระบวนการที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย เมื่อข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งในการควบคุมความประพฤติดังกล่าวจะอาศัยกลไกของคำสั่ง กฎหมาย การฝึกอบรม หรือวิธีการอื่นเป็นหลัก เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอยู่ภายในกรอบของคำสั่ง กฎหมายดังกล่าว หากผู้ใดฝ่าฝืนก็จะถูกบังคับให้ประพฤติ และปฏิบัติตามวินัย และถือว่าผู้นั้นได้กระทำผิดวินัยซึ่งจะต้องได้รับการลงโทษตามที่กำหนดไว้ มิฉะนั้นการปกครองบังคับบัญชาให้ข้าราชการปฏิบัติราชการย่อมไร้ผล⁶⁴ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงหลักเรื่องการควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครอง และหลักเรื่องระบบคุณธรรมดังที่กล่าวแล้วข้างต้นประกอบด้วย เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีความชอบด้วยกฎหมายและมีความยุติธรรมโดยปราศจากอคติ

⁶³ มาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า

“ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุ และแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา”

⁶⁴ อาจินต์ พิทักษ์พรหม อ่างแล้ว, หน้า 12.

บทที่ 3

หลักกฎหมายเรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ต่างประเทศ (กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศกรีซ ประเทศ ออสเตรเลีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส)

จากการศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายเรื่องข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายต่างประเทศ พบว่ากฎหมายต่างประเทศที่มีบทบัญญัติในเรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยมีจำนวนไม่มาก จึงขอกล่าวถึงหลักกฎหมายเรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศอื่นได้แก่ กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายประเทศกรีซ กฎหมายประเทศออสเตรเลีย กฎหมายประเทศญี่ปุ่น และกฎหมายประเทศฝรั่งเศส ดังนี้

3.1 หลักกฎหมายเรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตามกฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศกรีซ และประเทศออสเตรเลีย มีดังนี้

(1) เรื่องข้อกำหนดวินัยของข้าราชการเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์คือประเทศกรีซกำหนดไว้ดังนี้

ประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศกรีซที่มีชื่อว่า “Code of Civil Servants” ได้บัญญัติเรื่องการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และเรื่องการละเลยต่อหน้าที่เป็นการละเมิดทางวินัยไว้ในมาตรา 107 เรื่องการละเมิดทางวินัย¹ รวมทั้งกฎหมายของประเทศกรีซดังกล่าวยังได้บัญญัติเป็นการยืนยันไว้ในมาตรา 109 เรื่องการลงโทษทางวินัยอีกว่า การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นระยะเวลา

¹ Code of Civil Servants (Greek), Article 107 Disciplinary Breaches d) The unjustified abstention from the performance of the civil servant’s duties,.....f) Negligence, as well as any incomplete or untimely performance of duties,

เกินกว่า 22 วันติดต่อกัน หรือเกินกว่า 30 วันภายในระยะเวลา 1 ปี เป็นการละเมิดทางวินัยที่อาจถูกลงโทษไล่ออกได้”

(2) เรื่องข้อกำหนดวินัยของข้าราชการเรื่องการเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์กำหนดไว้ 2 ประเทศ คือประเทศกรีซ กับประเทศออสเตรเลีย ดังนี้

ประมวลกฎหมายข้าราชการของประเทศกรีซที่ชื่อว่า “Code of Civil Servants” ได้มีบทบัญญัติในเรื่องการเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไว้ในมาตรา 25 เรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของข้าราชการว่าข้าราชการต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของตน อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาที่ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งซึ่งเห็นว่าไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ข้าราชการผู้นั้นต้องแสดงการคัดค้านของตนเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนที่จะปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวและดำเนินการตามคำสั่งต่อไปโดยไม่ชักช้า คำสั่งจะมีชอบด้วยกฎหมายหากข้าราชการถูกบังคับให้ต้องเชื่อฟังคำสั่ง³

นอกจากนี้พระราชบัญญัติการบริการสาธารณะของประเทศออสเตรเลียที่มีชื่อว่า “Public Service Act 1999” ได้มีบทบัญญัติในเรื่องการปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชาไว้ในมาตรา 13 เรื่อง ประมวลจริยธรรมของข้าราชการ โดยมาตรา 13 (5) แห่งพระราชบัญญัติการบริการสาธารณะดังกล่าวมีบทบัญญัติว่า ข้าราชการจักต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีเหตุผลอันสมควรของบุคคลในหน่วยงานของข้าราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่ง⁴

² Code of Civil Servants (Greek), Article 109 Disciplinary Sanctions..2.. The sanction of the final dismissal may only be imposed for the following breaches: ...f) Unjustified abstention from the performance of the official duties for a period of over twenty – two (22) consecutive days or over thirty (30) days within one (1) year.

³ Code of Civil Servants (Greek), Article 25 Legitimacy of Official Acts..2.. A civil servant must obey the commands of his superiors. However, when performing a command which he considers illegal, he must express in writing his dissenting opinion prior to obeying said command, and proceed to the performance thereof without causing any delay. The command does not acquire legitimacy as a result of the fact that the civil servant is required to obey it.

⁴ Public Service Act 1999 (Australia), Section 13 The APS Code of Conduct... (5) An APS employee must comply with any lawful and reasonable direction given by someone in the employee’s Agency who has authority to give the direction (APS means the Australian Public Service established by section 9)

(3) เรื่องการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการเรื่องสิทธิของข้าราชการในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัย กฎหมายประเทศคอมมอนลอร์คือประเทศกรีซ กับประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ดังนี้

ประมวลกฎหมายข้าราชการของประเทศกรีซ (Code of Civil Servants) มาตรา 133 เรื่องการสอบสวนข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยกำหนดว่าข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจะต้องได้รับการสอบสวนโดยกระบวนการสอบสวนทางวินัย การสอบสวนข้าราชการต้องมีการกล่าวคำปฏิญาณ หรือสาบานตนก่อน และข้าราชการอาจนำทนายความเข้าร่วมในการสอบสวน ข้อขัดข้อง หรือการปฏิเสธใดๆ ในการสอบสวนข้าราชการจะไม่ขัดขวางต่อการดำเนินการสอบสวน⁵

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ยอมรับและนำหลักศุภนิติกระบวนการ (Due Process of Law) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ปี ค.ศ. 1791 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ปี ค.ศ. 1868 โดยศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้วางหลักโดยนำวิธีการ Judicialization ซึ่งเป็นการบังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องนำวิธีพิจารณาคดีของศาลมาใช้กับสิทธิของข้าราชการในกระบวนการสอบสวนทางวินัยด้วย อันได้แก่สิทธิต่างๆ หลายประการ เช่น สิทธิที่จะมีทนายความเข้าดำเนินการแทน⁶

อีกทั้งกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีชื่อว่า “Administrative Procedure Act 1946” มาตรา 7 (c) กำหนดว่า “คู่กรณีทุกฝ่ายมีสิทธิที่จะแสดงข้อกล่าวหา หรือข้อแก้ตัวของตน โดยแสดงพยานหลักฐานด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษร และมีสิทธิซักค้านเพื่อที่จะได้มาซึ่งข้อเท็จจริงโดยสมบูรณ์” โดยหลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่ายดังกล่าวได้ขยายรวมไปถึงสิทธิต่างๆ เช่น สิทธิที่จะมีทนายความเข้าดำเนินการแทนตนด้วย⁷

⁵ Code Civil Servants (Greek), Article 133 Examination of Prosecuted Civil Servant, The prosecuted civil servant must be examined in the process of the disciplinary investigation. The civil servant's examination does not take place under oath and the civil servant may attend with a lawyer, Any failure or refusal of the civil servant to be examined will not impede the progress of the investigation.

⁶ วิชัย วิวิตเสวี. (2533, กรกฎาคม-สิงหาคม). “โครงสร้าง และการกระทำในทางปกครองตามแนวความคิดของระบบเอง โกลอเมริกัน.” *คูลพาท*. หน้า 59.

⁷ อำพน เจริญชีวินทร์. (2536). “วินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญกับหลักเกณฑ์ทั่วไปในกระบวนการสอบสวน และพิจารณาโทษทางวินัย.” หน้า 44-46.

3.2 หลักกฎหมายเรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตามกฎหมายประเทศระบบซีวิลลอว์ ได้แก่ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส มีดังนี้

(1) ข้อกำหนดวินัยของข้าราชการเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กฎหมายประเทศระบบซีวิลลอว์ คือประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดไว้ดังนี้

พระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นที่มีชื่อว่า “National Public Service Act 1947” ได้มีบทบัญญัติในเรื่องการละทิ้งหน้าที่ของข้าราชการไว้ในมาตรา 82 (ii) ว่าเมื่อข้าราชการละทิ้งหน้าที่ของตนถือว่าข้าราชการนั้นกระทำความผิดวินัยซึ่งอาจถูกไล่ออก ระงับการปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว ลดค่าจ้าง หรือถูกตักเตือน⁸

(2) ข้อกำหนดวินัยข้าราชการเรื่องการเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายประเทศระบบซีวิลลอว์ คือประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดไว้ดังนี้

พระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นที่มีชื่อว่า “National Public Service Act 1947” ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 98 (1) ว่าข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับและบทบัญญัติของกฎหมาย และปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาด้วย⁹

(3) การดำเนินการทางวินัยข้าราชการเรื่องสิทธิของข้าราชการในการนำนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัย กฎหมายประเทศระบบซีวิลลอว์ได้กำหนดไว้รวม 2 ประเทศ คือ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส ดังนี้

พระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น (National Public Service Act 1947) มีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 91 เรื่องการสอบสวนทางวินัยว่าข้าราชการคู่กรณีอาจเข้าร่วมการพิจารณาในการสอบสวนทางวินัยได้ทุกครั้ง แต่งตั้งที่ปรึกษาทางกฎหมาย ทำคำแถลง

⁸ National Public Service Act 1947 (Japan) Article 82 (1) when he/she falls under any of the following items, an official may, as disciplinary action, be dismissed, suspended from duty suffer reduction in pay or be admonished:... (ii) When he/she/ has violated an obligation in the course of his her duties or has neglected his/her duties;

⁹ National Public Service Act 1947 (Japan), Article 98 (1) Officials shall, in the performance of their duties, comply with laws and regulations and faithfully observe the orders of their superiors in the course of their duties

แสดงพยานบุคคล จัดหาเอกสารบันทึกต่างๆ รวมทั้งข้อเท็จจริง และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีการสอบสวนทางวินัยเรื่องนั้นได้¹⁰

ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้น กฎหมายประเทศฝรั่งเศสในเรื่องการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ ได้บัญญัติในรัฐบัญญัติฉบับที่ 83-6347 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ¹¹ มาตรา 19¹² ว่าให้ข้าราชการผู้ถูกดำเนินการทางวินัยมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากทนายความ หรือที่ปรึกษาที่ตนแต่งตั้งและรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการของรัฐ¹³ ออกตามความในรัฐบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติในมาตรา 1¹⁴ ว่า “ในกรณีที่มีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ หน่วยงานทางปกครองจะต้องแจ้งให้ข้าราชการที่เกี่ยวข้องทราบถึงสิทธิในการมีทนายความ หรือที่ปรึกษาหนึ่งคน หรือหลายคนตามที่ได้แต่งตั้งเอง” และมาตรา 3¹⁵ ได้บัญญัติว่า “ข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัย

¹⁰ National Public Service Act 1947 (Japan), Article 91

(3) The person who made the disposition or his/her deputy, and the official subject to the disposition may appear at all the hearings, appoint legal counsel as their representative, make data.

(4) Persons other than those listed in the preceding paragraph may produce to the National Personnel Authority any facts and data concerning the case.

¹¹ Loi n° 83 -634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, JORF du 14 juillet 1983, p. 2174

¹² Article 19

Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix. L'administration doit informer le fonctionnaire de son droit à communication du dossier...

¹³ Décret n° 84 - 961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat, JORF 27 octobre 1984, p. 3366.

¹⁴ Article 1

L'administration doit dans le cas où une procédure disciplinaire est engagée à l'encontre d'un fonctionnaire informer l'intéressé qu'il a le droit d'obtenir la communication intégrale de son dossier individuel et de tous les documents annexes et la possibilité de se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix.

¹⁵ Article 3

Le fonctionnaire poursuivi peut présenter devant le Conseil de discipline des observations écrites ou orales, citer des témoins et se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix. Le droit de citer des témoins appartient également à l'administration.

สามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาหนึ่งคน หรือหลายคนตามที่ได้แต่งตั้งเองเข้ามาในการสอบสวนต่อหน้าคณะกรรมการทางวินัยได้” กรณีจึงเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการของฝรั่งเศสได้บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนไว้โดยตรง และที่สำคัญได้บัญญัติให้หน่วยงานต้องแจ้งสิทธิในการมีทนายความ หรือที่ปรึกษาให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย¹⁶

¹⁶ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2554, 19 มิถุนายน). “บทความเรื่องการแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง : หลักเกณฑ์ทั่วไป หรือเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง.” เว็บไซต์ pub-law.net เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย.

บทที่ 4

หลักกฎหมายเรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมายประเทศไทย

จากการศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายเรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมายประเทศไทย ปรากฏว่ากฎหมายไทยที่มีบทบัญญัติในเรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ อันได้แก่กฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ดังจะได้กล่าวโดยลำดับต่อไปนี้

4.1 หลักกฎหมายเรื่องข้อกำหนดวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญเปรียบเทียบกับเรื่องข้อกำหนดวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

เรื่องวินัย หรือข้อกำหนดวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (กฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่มีการใช้บังคับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา) หมวด 4 ว่าด้วยวินัย และการรักษาวินัย รวม 20 มาตรา (มาตรา 80 ถึง มาตรา 99) รวมทั้งเรื่องวินัยหรือข้อกำหนดวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน) หมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยกำหนดไว้รวม 6 มาตรา (มาตรา 80 ถึงมาตรา 85)

ซึ่งแตกต่างกับเรื่องวินัย หรือข้อกำหนดวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยรวม 11 มาตรา (มาตรา 37 ถึงมาตรา 47)

เมื่อเปรียบเทียบในเรื่องวินัย หรือข้อกำหนดวินัยระหว่างตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กับตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อาจกล่าวได้ดังนี้

(1) วินัยหรือข้อกำหนดวินัยที่มีความแตกต่างเล็กน้อย

(1.1) ข้อกำหนดในเรื่องวินัยของข้าราชการฯ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 80 กำหนดเพียงว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติเป็นข้อห้าม และข้อปฏิบัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว¹ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 80 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้โดยเคร่งครัด²

แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 37 ได้กำหนดเพิ่มเติมว่าข้าราชการต้องรักษาวินัยและจรรยาบรรณในกฎหมายดังกล่าว³

(1.2) ข้อกำหนดในเรื่องข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และต้องไม่อาศัยอำนาจหน้าที่ราชการหาประโยชน์ สุจริตต่อหน้าที่ราชการ และต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดแยกไว้ในหลายมาตรา กล่าวคือ มาตรา 82 วรรคหนึ่งกำหนดในเรื่องข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม⁴ มาตรา 82 วรรคสองกำหนดในเรื่องข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่อาศัยอำนาจหน้าที่ราชการหาประโยชน์⁵ มาตรา 82 วรรค

¹ มาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติเป็นข้อห้าม และข้อปฏิบัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ”

² มาตรา 80 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยกระทำการ หรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ”

³ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องรักษาวินัยและจรรยาบรรณตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัด”

⁴ มาตรา 82 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม”

⁵ มาตรา 82 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้อาศัย หรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง หรือผู้อื่น”

สามกำหนดในเรื่องทุจริตต่อหน้าที่ราชการ⁶ และมาตรา 85 กำหนดในเรื่องข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ⁷ รวมถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดแยกไว้หลายมาตราโดยมาตรา 82 (1) กำหนดในเรื่องข้าราชการฯ ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต⁸ มาตรา 83 (3) กำหนดในเรื่องข้าราชการฯ ต้องไม่อาศัยอำนาจหน้าที่ราชการหาประโยชน์⁹ มาตรา 84 กำหนดว่าข้าราชการพลเรือนที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 81 มาตรา 82 และมาตรา 83 นั้น เป็นผู้กระทำความผิดวินัย¹⁰ มาตรา 85 (1) กำหนดในเรื่องข้าราชการฯ ปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตหรือทุจริตต่อหน้าที่ราชการ¹¹ และมาตรา 82 (2) กำหนดในเรื่องข้าราชการฯ ต้องปฏิบัติหน้าที่

⁶ มาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“การปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

⁷ มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

การปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาลอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

⁸ มาตรา 82 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม”

⁹ มาตรา 83 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้ามดังต่อไปนี้

(3) ต้องไม่อาศัย หรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น”

¹⁰ มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามมาตรา 81 และมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัย”

¹¹ มาตรา 85 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“การกระทำความผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(1) ปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต”

ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ¹²

ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 39 ได้กำหนดข้อกำหนดวินัยเรื่องต่างๆ ดังกล่าวรวมไว้ในมาตราเดียวกัน¹³

(2) วินัยหรือข้อกำหนดวินัยที่มีความแตกต่างในสาระสำคัญ

(2.1) ข้อกำหนดวินัยในเรื่องข้าราชการฯ ต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ข้าราชการ ด้วยเหตุที่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ข้าราชการพลเรือนต้องมีความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดี หรือความก้าวหน้าแก่ราชการเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเกิดประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลอย่างสูงสุด ข้าราชการพลเรือนจึงจะบกพร่องต่อหน้าที่ราชการไม่ได้ มิฉะนั้นจะมีความผิดวินัยฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือก้าวหน้าแก่ราชการ ซึ่งเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 83¹⁴ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹² มาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ”

¹³ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเที่ยงธรรม ขยันหมั่นเพียร และดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการ

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของทางราชการ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของทางราชการ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

¹⁴ มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดี หรือความก้าวหน้าแก่ราชการ”

มาตรา 82 (3)¹⁵ ประกอบมาตรา 84 ที่อ้างแล้ว และมาตรา 85 (7)¹⁶

แต่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมิได้นำหลักการหรือฐานความผิดเรื่องดังกล่าวนี้มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฯ แต่อย่างใด

(2.2) ข้อกำหนดวินัยในเรื่องที่ข้าราชการฯ ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่ระมัดระวังประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ นอกจากข้าราชการพลเรือนต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว ข้าราชการพลเรือนยังต้องมีวินัยในการไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ เช่น เสนอเรื่องยื่นฟ้องไม่ทันภายในกำหนดอายุความตามกฎหมายด้วย ซึ่งหากข้าราชการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้ จะมีความผิดวินัยฐานนี้ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และหากการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง จะเป็นความผิดวินัยถึงขั้นร้ายแรง (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 84¹⁷ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 83 (4)¹⁸ ประกอบมาตรา 84 และมาตรา 85 (7) ที่อ้างแล้ว)

แต่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมิได้นำข้อกำหนดวินัยหรือฐานความผิดเรื่องดังกล่าวนี้มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฯ โดยตรง

¹⁵ มาตรา 82 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดี หรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ”

¹⁶ มาตรา 85 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(7) ละเว้นการกระทำ หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง”

¹⁷ มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ
การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

¹⁸ มาตรา 83 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้ามดังต่อไปนี้

(4) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ”

(2.3) ข้อกำหนดวินัยในเรื่องข้าราชการฯ ต้องสนใจและรับทราบเหตุการณ์เคลื่อนไหว อันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ ข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้แม้มิได้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการฯ แต่ให้ถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการฯ ประการหนึ่งที่ต้องสนใจเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม หากข้าราชการฝ่าฝืน ก็อาจมีความผิดวินัยได้ซึ่งเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 86¹⁹ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไม่มีบทบัญญัติเรื่องนี้)

(2.4) ข้อกำหนดวินัยในเรื่องข้าราชการฯ ต้องรักษาความลับของทางราชการ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการฯ เรื่องส่วนใหญ่จะเป็นความลับของทางราชการที่มีควรเปิดเผยให้ผู้ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องได้รับทราบ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จึงได้กำหนดเป็นบทวินัยที่ข้าราชการต้องพึงปฏิบัติในการรักษาความลับของราชการ หากฝ่าฝืนจะมีความผิดวินัย และหากการเปิดเผยความลับของทางราชการนั้น เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงด้วยแล้ว ข้าราชการนั้นก็จะมีวินัยอย่างร้ายแรง (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 87²⁰ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 (6)²¹ ประกอบมาตรา 84 และมาตรา 85 (7) ที่อ้างแล้ว)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมิได้นำข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฯ

(2.5) ข้อกำหนดวินัยในเรื่องข้าราชการฯ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา กฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ตระหนักถึงการที่ข้าราชการต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบราชการ จึงได้กำหนดเป็นข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้ว่า หากข้าราชการไม่ปฏิบัติตามหรือขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการจะมีความผิดวินัย และเป็น

¹⁹ มาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือว่าเป็นหน้าที่พิเศษที่จะสนใจ และรับทราบเหตุการณ์เคลื่อนไหว อันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติและต้องป้องกันภัยอันตรายซึ่งจะบังเกิดแก่ประเทศชาติจนเต็มความสามารถ”

²⁰ มาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาความลับของทางราชการ การเปิดเผยความลับของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

²¹ มาตรา 82 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(6) ต้องรักษาความลับของทางราชการ”

ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และหากการไม่ปฏิบัติตามหรือขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ข้าราชการนั้นก็จะมีผลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 88²² และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 (4)²³ ประกอบมาตรา 84 และมาตรา 85 (7) ที่อ้างแล้ว)

แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมิได้บัญญัติข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้ไว้ในพระราชบัญญัติฯ

(2.6) ข้อกำหนดวินัยในเรื่องข้าราชการฯ ต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน หลักการนี้ได้รองรับหลักเรื่องการบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชามีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาว่าข้าราชการที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามลำดับบังคับบัญชา จะปฏิบัติหน้าที่ราชการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตนมิได้ มิฉะนั้นเป็นความผิดวินัยซึ่งเป็นการผิดวินัยไม่ร้ายแรง (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 89²⁴ และ

²² มาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

²³ มาตรา 82 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม”

²⁴ มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติราชการโดยมิให้เป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว”

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 83 (2)²⁵ ประกอบมาตรา 84 และ มาตรา 85 (7) ที่อ้างแล้ว)

แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมิได้บัญญัติฐานความผิดวินัยเรื่องนี้ไว้ เช่นเดียวกันกับที่มีได้บัญญัติฐานความผิด เรื่องไม่ปฏิบัติตามหรือขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

(2.7) ข้อกำหนดวินัยในเรื่องข้าราชการฯ ต้องอุทิสเวลาให้แก่ราชการและเรื่องละทิ้ง หน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกัน เป็นเวลากว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้คำนึงถึงเรื่องข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อ บริการประชาชนจึงต้องอุทิสเวลาให้ราชการ จะมาทำงานสายบ่อยครั้งไม่ได้ จะหยุดงานไปโดยไม่มี เหตุผลอันสมควรไม่ได้ มิฉะนั้นจะมีความผิดวินัยซึ่งเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ขณะเดียวกันก็ได้ บัญญัติรองรับไว้ในเรื่องข้าราชการที่หยุดงาน หรือละทิ้งหน้าที่ราชการไปเป็นเวลานานติดต่อกัน เกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรว่าย่อมเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วย (พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 92²⁶ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 (5)²⁷ ประกอบมาตรา 84 ที่อ้างแล้ว และมาตรา 85 (3)²⁸

²⁵ มาตรา 83 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้ามดังต่อไปนี้

(2) ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชา เหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำ หรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว”

²⁶ มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิสเวลาของตนให้แก่ราชการจะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ มิได้

การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่าง ร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือ โดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

²⁷ มาตรา 82 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(5) ต้องอุทิสเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้”

²⁸ มาตรา 85 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือ โดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ”

แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมิได้นำหลักการหรือข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้มาบัญญัติเป็นข้อกำหนดวินัยในพระราชบัญญัติฯ

(2.8) ข้อกำหนดวินัยในเรื่องข้าราชการต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้วางหลักการเป็นข้อกำหนดวินัยสำหรับข้าราชการไว้ว่าต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 97²⁹ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 (9)³⁰ ประกอบมาตรา 84 ที่อ้างแล้ว)

แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมไม่มีบทบัญญัติในเรื่องข้อกำหนดวินัยนี้

4.2 หลักกฎหมายเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่ขอลาออกจากราชการ ในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ เปรียบเทียบกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ขอลาออกจากราชการในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับในขณะที่มีการบังคับใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันก็ตาม เห็นได้ว่าทั้งมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่อ้างแล้ว มีบทบัญญัติที่วางหลักการ

²⁹ มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย”

³⁰ มาตรา 82 (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(9) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย”

ตรงกันว่า กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา และข้าราชการนั้นออกจากราชการไปแล้ว ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจดำเนินการสอบสวนทางวินัยต่อไปได้จนแล้วเสร็จ และสั่งลงโทษวินัยทางวินัยอย่างร้ายแรง เป็นการย้อนหลังกับข้าราชการนั้นได้เสมือนว่าข้าราชการนั้นไม่ได้ออกจากราชการ โดยโทษวินัยอย่างร้ายแรงที่ลงแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญในกรณีนี้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการออกจากราชการ เช่น คำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการ หรือคำสั่งให้ข้าราชการนั้นเกษียณอายุราชการได้ด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้มีบทบัญญัติในเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ขอลาออกจากราชการในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัย

4.3 หลักกฎหมายเรื่อง การให้สิทธิแก่คู่กรณีในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเปรียบเทียบกับให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในกระบวนการสอบสวนทางวินัย ในอันที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในขั้นตอนการให้ถ้อยคำแก่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³¹ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางได้กำหนดให้สิทธิแก่คนที่เป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง ในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองในขั้นตอนที่คู่กรณีนั้นต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ได้

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติในการให้สิทธิดังกล่าว แก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแต่อย่างใด

³¹ มาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้”

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายต่างประเทศ

จากหลักกฎหมายเรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมายต่างประเทศดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 3 และหลักกฎหมายเรื่องข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายประเทศไทยในบทที่ 4 ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น มีปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายต่างประเทศที่จะวิเคราะห์ และแนวทางแก้ไข ดังนี้

5.1 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายต่างประเทศ

5.1.1 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์ (ประเทศกรีซ)

ในเรื่องข้อกำหนดวินัย กรณีการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรนั้น เมื่อวิเคราะห์ตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว ข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้มีนัยสำคัญ ดังนี้

(1) เมื่อครั้งยังใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรไว้ในมาตรา 92 วรรคสอง (ดังที่อ้างแล้ว) ซึ่งบทบัญญัติของมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งวรรคหนึ่ง¹ และวรรคสอง ทั้งมาตรานั้นมีหลักการทำนอง

¹ มาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้ง หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

เดียวกับมาตรา 75² แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยสำนักงาน ก.พ. ได้เคยให้ความหมายว่ามาตรา 75 ดังกล่าวเป็นบทวินัยที่ว่าด้วยการอุทิสเวลาให้แก่ราชการ โดยมีมาตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก พ.ศ. 2471 ซึ่งแสดงว่าการอุทิสเวลาให้แก่ราชการนี้ เป็นวินัยที่สำคัญมากสำหรับข้าราชการในการปฏิบัติราชการ โดยข้าราชการจะต้องถือว่าราชการสำคัญกว่าส่วนตัว ฉะนั้นข้าราชการจึงไม่ควรนำเวลาที่ควรทำราชการไปใช้ส่วนตัว หรือแม้จะนอกเวลาทำราชการตามปกติ ถ้ามีราชการที่ได้รับมอบหมายให้ทำในเวลานั้นก็ต้องทำ จะอ้างว่าเลิกงานแล้วหรือเป็นวันหยุดราชการหาได้ไม่³

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันนี้ เมื่อครั้งยังใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 75 วรรคสอง ใช้ถ้อยคำ “การละทิ้งหน้าที่ราชการ” แต่เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้มีการปรับปรุงถ้อยคำในข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้ให้มีความกว้างขึ้นโดยใช้ถ้อยคำว่า “การละทิ้ง หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ”

สำนักงาน ก.พ. ได้เคยอธิบายคำว่า “ละทิ้ง” กับ “ทอดทิ้ง” เมื่อครั้งยังใช้บังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ดังนี้

คำว่า “ทอดทิ้ง” มีความหมายตามพจนานุกรมว่า ไม่เอาเป็นธุระ ไม่เอาใจใส่ ความหมายของคำว่า “ทอดทิ้ง” ตามมาตรานี้หมายความว่าตัวอยู่แต่ไม่ทำงาน เช่น มาลงชื่อปฏิบัติงานแล้วและยังอยู่ในบริเวณที่ทำงานแต่ไม่สนใจเอาเป็นธุระใช้เวลานั้นทุ่มเททำงานในหน้าที่ของตนให้เรียบร้อยหรือเสร็จไปตามที่ควรจะทำ ปล่อยให้งานค้างค้ำ

ส่วนคำว่า “ละทิ้ง” นั้น มีความหมายตามพจนานุกรมว่า วาง ปล่อย สละ เว้น ละเสียด ความหมายของคำว่า “ละทิ้ง” ตามมาตรานี้หมายถึงไม่อยู่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ ซึ่งอาจไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการเลย หรือมาลงชื่อปฏิบัติงานแล้ว แต่ไม่อยู่ที่โต๊ะทำงาน หรือที่จุดที่กำหนดให้

² มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิสเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

การละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

³ หนังสือคู่มือปฏิบัติงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญจัดพิมพ์โดยสวัสดิการสำนักงาน ก.พ. (พิมพ์ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2523 หน้า 1-56.

ปฏิบัติงาน กลับละทิ้งหน้าที่ออกไปที่อื่นเสีย ซึ่งอาจไปนอกสำนักงาน หรือเพียง ไปห้องอื่น หรือจุดอื่นนอกจุดที่กำหนดให้อยู่ประจำทำงานก็ได้⁴

ทั้งนี้ เกี่ยวกับองค์ประกอบในการพิจารณาว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 75 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ดังกล่าว หรือไม่นั้น สำนักงาน ก.พ. ได้ให้คำอธิบายไว้ว่าสามารถแยกได้เป็น 2 กรณี

1. กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หากละทิ้งหน้าที่ราชการโดยมีเหตุผลอันสมควรของข้าราชการผู้ใดเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แม้จะละทิ้งหน้าที่ราชการเพียงเวลาไม่นานก็ตาม เช่น ละทิ้งหน้าที่เวรยามรักษาสถานที่ราชการเป็นเหตุให้มีผู้ลอบวางเพลิงเผาอาคารสถานที่ราชการ กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง

อย่างไรก็ตาม กรณีจะเป็นความผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงก็ต่อเมื่อเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการไป โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หากมีเหตุผลอันสมควร เช่น เพราะป่วยเจ็บมากในทันทีทันใดซึ่งต้องละทิ้งหน้าที่ไปหาแพทย์ทันที เช่นนี้ ก็ยังมีเหตุผลอันสมควรยังไม่เป็นความผิดร้ายแรง กรณีใดที่จะถือว่ามีเหตุผลอันสมควรหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นเรื่องราว ไป

2. กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการไปเป็นเวลานาน ได้แก่การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกัน คราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ กรณีเช่นนี้ไม่ว่าทางราชการจะเสียหายหรือไม่ก็ตาม ผู้ละทิ้งหน้าที่ราชการ ไปดังกล่าวก็ผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 2 แห่งมาตรา 75 นี้

การพิจารณาว่าการกระทำความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ กรณีใดจะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่นั้นจะต้องดูพฤติการณ์ประกอบกับเจตนาของผู้กระทำผิดเป็นเรื่องราว ไปด้วย เช่น กรณีข้าราชการเจ็บป่วยมาก ไม่มาปฏิบัติราชการเป็นเวลาเกิน 15 วัน โดยไม่ยื่นใบลา หรือไม่แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ทั้งๆ ที่ในระหว่างเจ็บป่วยอยู่นั้นสามารถลงชื่อในใบลาได้ แต่เมื่อหายป่วยแล้วก็มาทำงานและยื่นใบลาป่วย เช่นนี้ การหยุดราชการไปนั้นก็มีเหตุผล จึงปรับเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรยังไม่ได้ และตามพฤติการณ์ไม่แสดงถึงเจตนาหรือจงใจที่จะไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ จึงไม่เป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรงตาม

⁴ หนังสือคู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ จัดพิมพ์โดยสวัสดิการสำนักงาน ก.พ. (พิมพ์ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2523 หน้า 1- 57.

มาตรา 75 วรรคสอง หากจะเป็นความผิดก็เป็นความผิดเพียงไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบแบบธรรมเนียมของทางราชการ ตามมาตรา 74 ซึ่งไม่ใช่ความผิดวินัยร้ายแรง⁵

นอกจากนั้น ในเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ได้จะต้องครบองค์ประกอบดังนี้

1) การละทิ้งหน้าที่ราชการนี้จะต้องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันซึ่งหมายความว่าละทิ้งหน้าที่ราชการในครั้งเดียวกัน ไม่ใช่ละทิ้งหน้าที่ราชการต่างครั้ง หรือต่างคราว แล้วนับมารวมกัน

ตัวอย่าง นาย ก. ละทิ้งหน้าที่ราชการเมื่อวันที่ 1 ถึง 10 มกราคม 2539 มาครั้งหนึ่งแล้ว และนาย ก. ละทิ้งหน้าที่ราชการอีกครั้งเมื่อวันที่ 1 ถึง 10 กุมภาพันธ์ 2539 อีก เช่นนี้ จะนับเวลาในการละทิ้งหน้าที่ราชการของนาย ก. ทั้งสองครั้งมารวมกันเพื่อให้เป็นเวลานานกว่าสิบห้าวันไม่ได้

2) การละทิ้งหน้าที่ราชการนี้จะต้องเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวันด้วย ถ้ากรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันแต่เป็นเวลา 15 วันพอดี แล้ววันที่ 16 ได้กลับมาปฏิบัติหน้าที่ตามปกติเช่นนี้ กรณีไม่เข้าองค์ประกอบฐานความผิดวินัยนี้เพราะระยะเวลาที่ละทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้เกินกว่า 15 วัน

การนับระยะเวลาที่เกินกว่าสิบห้าวันนี้ต้องนับระยะเวลาในวันหยุดราชการหรือวันหยุดนักขัตฤกษ์รวมเข้าไปด้วยมิฉะนั้น การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวันย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

ตัวอย่าง นาย ก. ละทิ้งหน้าที่ราชการตั้งแต่วันจันทร์ที่ 7 เมษายน 2539 จนถึงวันที่ 23 เมษายน 2539 โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ดังนี้ ต้องนับระยะเวลาที่นาย ก. ละทิ้งหน้าที่ราชการต่อเนื่องติดต่อกันโดยนับรวมวันหยุด เสาร์ – อาทิตย์ และวันหยุดสงกรานต์ด้วย ดังนี้ นาย ก. จึงละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่า 15 วัน แล้ว

3) การละทิ้งหน้าที่ราชการที่ติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวันที่จะเป็นความผิดวินัยร้ายแรงตามข้อ ข. นี้ ต้องเป็นการละทิ้งหน้าที่โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรด้วยการที่จะพิจารณาว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการมีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ให้พิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายๆ ไป

ถ้าข้อเท็จจริงเป็นว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า 15 วันนั้น มีเหตุผลอันสมควรข้าราชการนั้นไม่มีความผิดวินัยในกรณีนี้

⁵ หนังสือคู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ จัดพิมพ์โดยสวัสดิการสำนักงาน ก.พ. (พิมพ์ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2523 หน้า 1-60.

ตัวอย่าง นาย ข. ได้เดินทางกลับบ้านที่จังหวัดทางภาคใต้ในวันหยุดราชการและมีพายุ
มรสุมแบบฉับพลันทำให้เกิดน้ำท่วมอย่างหนักเป็นเวลานานหลายวันทำให้นาย ข. ไม่สามารถ
เดินทางกลับมาปฏิบัติราชการตามปกติได้เป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน เช่นนี้ ถือว่าการละทิ้งหน้าที่
ราชการของนาย ข. มีเหตุผลอันสมควร นาย ข. ยังไม่มีความผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อ
ในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

มีข้อสังเกตว่าในการพิจารณาความผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราว
เดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วันนี้ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่าง
ร้ายแรงหรือไม่เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าต้องเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่าง
ร้ายแรงจึงจะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าการละทิ้งหน้าที่ราชการนั้นครบองค์ประกอบ
ความผิด โดยละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอัน
สมควรถือเป็นความผิดวินัยฐานนี้แล้ว ถึงแม้ว่าการละทิ้งหน้าที่ไม่ได้เกิดความเสียหายแก่ราชการ
อย่างร้ายแรง ตามตัวอย่างข้างต้นหากข้อเท็จจริงเปลี่ยนไปว่า นาย ข. ยังสามารถเดินทางกลับมา
ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ แต่นาย ข. ไม่เดินทางกลับๆ เช่นนี้ครบองค์ประกอบเป็นความผิดวินัยฐาน
นี้แล้วถึงแม้ว่าการที่ นาย ข. ไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่จะไม่เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
ก็ตาม⁶

(1) เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และมีการ
บัญญัติข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้ในมาตรา 92 วรรคสองนั้น ก.พ. ได้มีการประกาศใช้กฎ ก.พ. ฉบับที่
13 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยกรณี
ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง โดยข้อ 4 (2) ของกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวกำหนดว่า ข้าราชการพลเรือน
สามัญผู้ใดที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลา
เกินกว่าสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรถือเป็น
กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง⁷ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับความในมาตรา 102 วรรคแปด แห่ง

⁶ ชูชัย งามวสุถกษณ์. (2543). *นัยที่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยควรทราบ*. หน้า 91-93

⁷ ข้อ 4 (2) แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งกำหนดว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีดังต่อไปนี้ถือเป็นกรณีความผิดที่
ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 104 วรรคสอง หรือมาตรา 109 โดยไม่สอบสวน
หรืองดการสอบสวนก็ได้”

(2) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการ
สืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทาง
ราชการ”

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535⁸ ที่กำหนดว่า ในกรณีเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนก็ได้ แล้วข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้จึงเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งมีนัยสำคัญที่ทำให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการนั้นสามารถดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรได้ โดยจำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการนั้นก่อนก็ได้

(2) เกี่ยวกับโทษทางวินัยที่จะลงแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรนั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือคณะรัฐมนตรี ค่วนที่ นว. 125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 เรียนผู้ว่าราชการจังหวัด และกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2503 ลงมติเห็นชอบด้วยตามที่ ก.พ. เสนอว่าความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือละทิ้งหน้าที่ราชการไปเลยเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นความผิดร้ายแรงซึ่งควรไล่ออกจากราชการ จะปราณีลดหย่อนผ่อนโทษลงได้ก็เพียงปลดออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตยกออกไปแล้วมาคืนก็ดี การที่เป็นผู้ไม่เคยกระทำผิดมาก่อนก็ดี หรือมีเหตุอันควรปราณีอื่นใดก็ดีไม่เป็นเหตุเพียงพอที่จะลดหย่อนผ่อนโทษลงเป็นให้ออกจากราชการได้ ก.พ. จึงขอให้ท่านนายกรัฐมนตรีพิจารณา และสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว. 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 เรียนรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เรื่องขอปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงบางกรณีว่า ให้ปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2503 เกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงบางกรณีโดยปรับปรุงถ้อยคำเพื่อให้เกิดความชัดเจนจากความว่า “ละทิ้งหน้าที่ราชการไปเลยเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร” เป็น ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย” อีกทั้งการลงโทษผู้กระทำผิดวินัยในฐานะละทิ้งหน้าที่ราชการดังกล่าวให้ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งควรลงโทษเป็นไล่ออกจากราชการ การมีเหตุอันสมควร

⁸ มาตรา 102 วรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนก็ได้”

ปราณีอื่นใดไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลงเป็นปลดออกจากราชการ จึงเรียนขึ้นข้อมา และขอได้โปรดแจ้งในส่วนราชการในสังกัดทราบ และถือปฏิบัติต่อไป

จากมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองดังกล่าว จึงวางหลักแนวการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวันได้ โดยแยกเป็นดังนี้

ก. การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรนั้น ข้าราชการนั้นไม่ได้กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย เช่นนี้กรณีอยู่ในบังคับของมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว. 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 ที่เป็นการกำหนดให้ส่วนราชการต้องส่งลงโทษไล่ข้าราชการนั้นออกจากราชการเท่านั้น ส่วนราชการไม่มีสิทธิใช้ดุลพินิจเลือกเป็นส่งลงโทษเป็นอย่างอื่น เช่น ส่งลงโทษปลดออกจากราชการได้

ข. การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรนั้น ข้าราชการนั้นได้กลับมาปฏิบัติราชการอีกซึ่งเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ กรณีไม่อยู่ในบังคับของมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว. 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 ส่วนราชการจึงสามารถใช้ดุลพินิจส่งลงโทษเป็นอย่างอื่น เช่น ส่งลงโทษปลดข้าราชการนั้นออกจากราชการเพื่อให้ข้าราชการนั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญได้

สำหรับข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยที่เรียกว่า “ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย” ในขณะนั้น ก็ได้ให้ความสำคัญกับกรณีการละทิ้งหน้าที่ราชการดังกล่าวเท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือนสามัญโดยได้มีการออกหนังสือเวียนทบวงมหาวิทยาลัยที่ ทม 0202/6717 ลงวันที่ 19 เมษายน 2522 ถึงมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดเพื่อถือปฏิบัติต่อไปว่า ก.ม. (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย) พิจารณาเห็นว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นความผิดสำคัญซึ่ง ก.ม. เคยลงโทษไล่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่กระทำผิดวินัยดังกล่าวออกจากราชการทุกราย ถึงแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 จะให้ลดโทษลงมาถึงขั้นปลดออกจากราชการได้ก็ตาม แต่เพื่อให้การลงโทษเป็นมาตรฐานเดียวกัน ก.ม. จึงมีมติให้แจ้งมหาวิทยาลัย และสถาบันต่างๆ ถือเป็นแนวทางปฏิบัติในกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานกว่า 15 วันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (และการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ) ควรลงโทษไล่ออกจากราชการโดยเคร่งครัดทุกกรณี การที่ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน หรือนำเงินที่ทุจริตยกออกไปมาคืนไม่ถือเป็นเหตุอันควรปราณี เว้นแต่ในกรณีที่มิได้รับความเป็นธรรม หรือมีเหตุผลอื่นๆ อันควรถือเป็นเหตุลดโทษซึ่งควรได้พิจารณาเป็นรายๆ ไป

(3) ข้อกำหนดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรนี้ มีความสัมพันธ์ หรือเชื่อมโยงกับเรื่องที่ย้ำราชการพลเรือนสามัญได้รับทุนให้ลาไปศึกษาต่อต่างประเทศแล้วเกิดปัญหาที่เมื่อครบกำหนดเวลาที่ส่วนราชการอนุมัติให้ข้าราชการลาศึกษาต่อได้ และต้องเดินทางกลับมารายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการค่าใช้จ่ายที่ได้รับมา

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร 0401/ว 50 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2510 เวียนกระทรวงทบวงกรมเพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติ เรื่องการลงโทษข้าราชการกระทำผิดวินัยกรณีลาไปศึกษาต่างประเทศแล้วไม่เดินทางกลับมารับราชการภายในกำหนดเวลาที่ได้รับอนุมัติ โดยสำนักนายกรัฐมนตรีมีความเห็นตามข้อเสนอของ ก.พ. ว่าการที่ย้ำราชการได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ เมื่อครบกำหนดวันลาที่ได้รับอนุมัติไว้แล้ว เป็นหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นที่จะต้องเดินทางกลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนในทันที การที่พยายามหาทางหลีกเลี่ยงด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้ได้อยู่ศึกษาต่อ หรือหางานทำต่อไปอีกและไม่ยอมเดินทางกลับมาปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากเหตุผล และไม่ได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด และ ก.พ. เช่นนี้ เป็นการเสียหายต่อการปกครองบังคับบัญชา และระเบียบวินัยของข้าราชการเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนั้น การที่ส่วนราชการเข้าสังกัดไม่พิจารณาถึงโทษหรือสั่งลงโทษเพียงภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนก็เป็นการลงโทษในสถานเบา และลักลั่นกันอยู่มิได้เป็นไปในระดับเดียวกัน จึงสมควรที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่า พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และวางระเบียบการลงโทษไว้ในสถานหนักเป็นแนวเดียวกัน ทำนองเดียวกับที่คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2503 ได้ลงมติไว้ความว่า “การละทิ้งหน้าที่ราชการไปเลยเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นความผิดร้ายแรงซึ่งควรไล่ออกจากราชการ จะปราณีลดหย่อนผ่อนโทษลงได้ก็เพียงปลดออกจากราชการ การที่เป็นผู้ไม่เคยกระทำผิดมาก่อนก็ดี หรือมีเหตุอันควรปราณีอื่นใดก็ดี ไม่เป็นเหตุเพียงพอที่จะลดหย่อนผ่อนโทษลงเป็นให้ออกจากราชการได้ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2510 แล้วลงมติว่าถ้าปรากฏว่าข้าราชการมีเจตนาละทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรก็ให้นำมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือที่ น.ว. 125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 มาประกอบการพิจารณาในการสั่งลงโทษทางวินัย

(4) วันที่การลงโทษไล่ออกจากราชการสำหรับข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย มีผลแตกต่างกับวันที่การลงโทษวินัยกรณีอื่นมีผลอย่างสิ้นเชิง

กล่าวคือ หากเป็นคำสั่งลงโทษวินัยกรณีใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ก็ตามคำสั่งดังกล่าวไม่มีผลย้อนหลัง จะมีผลนับแต่วันที่ลงในคำสั่ง หรือมีผลในอนาคต เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ว่าคำสั่งที่เป็นโทษจะไม่มีผลบังคับย้อนหลัง แต่ก็มีข้อยกเว้นเฉพาะความผิดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย โดยผู้บังคับบัญชาที่มีสิทธิที่จะสั่งลงโทษย้อนหลัง ไปตั้งแต่วันที่เริ่มละทิ้งหน้าที่ราชการเป็นต้นไป ทั้งนี้ตามระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2535 ข้อ 6 (2)⁹

(5) นอกจากข้าราชการพลเรือนสามัญจะถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อไปคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ในกรณีที่ข้าราชการนั้น ได้กลับมาปฏิบัติราชการอีก ตามกฎหมายพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง¹⁰ กำหนดให้สิทธิแก่ผู้บังคับบัญชาที่สามารถสั่งจ่ายเงินเดือนในวันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการฯ แก่ข้าราชการนั้นได้ เพราะถือว่าข้าราชการนั้นยังมีสถานภาพการเป็นข้าราชการอยู่

กรณีตรงกันข้ามกับกรณีข้าราชการที่ละทิ้งหน้าที่ราชการฯ โดยไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย เช่นนี้เมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการย้อนหลังตั้งแต่วันที่เริ่มละทิ้งหน้าที่ราชการแล้ว ข้าราชการนั้นก็ไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการอีกต่อไป ส่วนราชการจึงไม่มีสิทธิออกคำสั่งจ่ายเงินเดือนข้าราชการกรณีนี้ได้

เมื่อครั้งยังใช้บังคับข้อกำหนดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามมาตรา 75 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

⁹ ข้อ 6 (2) แห่งระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“การสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ห้ามมิให้สั่งปลดออก หรือไล่ออกย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง เว้นแต่

(2) การสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการในกรณีกระทำผิดวินัยโดยละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน และไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกให้สั่งปลดออก หรือไล่ออกตั้งแต่วันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการนั้น”

¹⁰ มาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการที่ละทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือหน้าที่ราชการ ห้ามมิให้จ่ายเงินเดือนสำหรับวันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการ หรือหนีราชการดังกล่าว”

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้น ก.พ. ได้เคยมีแนวการลงโทษข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดข้อวินัยเรื่องนี้ไว้หลายเรื่อง โดยมีการลงโทษไล่ข้าราชการนั้นออกจากราชการ

นอกจากนี้ ยังมีคดีปกครองที่มหาวิทยาลัยของรัฐฟ้องข้าราชการที่ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ กรณีดังกล่าวเพื่อเรียกชดใช้เงินจากข้าราชการ และผู้ค้ำประกัน หลายคดีเช่น

ตัวอย่างที่ 1 คดีปกครองศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 436/2550 (คดีถึงที่สุด) ระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดี นายสมภพ เบญจฤทธิ์ ที่ 1 นางสาวมรกต ดันติประวพรรณ หรือนางมรกต เปี่ยมใจ ที่ 2 นายดำรง ดำรงศรี ที่ 3 และนางสาวศิริวิมล ศรีสวัสดิ์ ที่ 4 ผู้ถูกฟ้องคดี

โดยคดีเรื่องนี้ มีประเด็นที่ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรว่า เมื่อข้อเท็จจริงยุติได้ว่ามูลคดีที่เป็นเหตุให้นายสมภพฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถูกไล่ออกจากราชการเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2547 ซึ่งเกิดขึ้นก่อนวันที่ 13 พฤศจิกายน 2547 ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มีผลใช้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในส่วนของราชการวินิจฉัยว่าการกระทำของนายสมภพฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นความผิดวินัยหรือไม่ ต้องบังคับตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ขณะทำความผิดตามมาตรา 75 วรรคหนึ่ง (1) เมื่อปรากฏว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดี ได้มีคำสั่งครั้งสุดท้ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลาราชการต่อเพื่ออยู่ศึกษาชั้นปริญญาเอก ตามคำสั่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดีที่ 1292/2547 เรื่องให้ข้าราชการลาต่อเพื่ออยู่ศึกษา ณ ต่างประเทศ ลงวันที่ 16 มีนาคม 2547 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลาราชการต่อเพื่ออยู่ศึกษาชั้นปริญญาเอกทางวิชาชีพวิทยาช่งปากด้วยทุนประเภทสอง (ทุนมูลนิธิอานันทมหิดล) โดยไม่ได้รับเงินเดือนเป็นเวลาอีก 6 เดือน ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2547 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2547 แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังไม่จบการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือถึงอัครราชทูตที่ปรึกษา (ฝ่ายการศึกษา) ขอยายระยะเวลาลาศึกษาต่อตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2547 ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 อีก สำนักงาน ก.พ. ได้ส่งคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณา คณะกรรมการประจำคณะทันตแพทยศาสตร์พิจารณาแล้วมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลาศึกษาต่อได้ตั้งแต่วันที่ 31 กรกฎาคม 2547 ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 อีก สำนักงาน ก.พ. ได้ส่งคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณา คณะกรรมการประจำคณะทันตแพทยศาสตร์พิจารณาแล้วมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลาศึกษาต่อได้ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2547 ไม่ให้ขยายระยะเวลาเพื่ออยู่ศึกษาต่อตามขอ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือถึงเลขาธิการ ก.พ. ให้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบ และได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ ศธ 0512.8/2608 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2547 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กลับจากการลาศึกษาต่อแล้วให้มารายงานตัวกลับเข้ารับราชการที่คณะทันตแพทยศาสตร์โดยด่วน เนื่องจากครบกำหนดเวลาลาศึกษาต่อและล่วงเลยเวลามาแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่กลับมารายงานตัว ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือ ที่ ศธ 0512/11134

ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2547 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งแจ้งเหตุการณ์ไม่มารายงานตัวกลับเข้ารับราชการ พร้อมทั้งแจ้งด้วยว่าอาจมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2547 ถึงคณะบดีคณะทันตแพทยศาสตร์ และผู้ฟ้องคดีว่า ได้ขอขยายระยะเวลาลาศึกษาต่อถึงเดือนมกราคม 2548 แล้ว แต่ไม่ได้รับคำตอบจึงเข้าใจว่าจะได้รับอนุมัติให้ขยายระยะเวลาลาศึกษาต่อตามขอ และได้รับทำงานวินัยไว้ ต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ส่งหนังสือลงวันที่ 27 กันยายน 2547 ขอลาออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดี ได้มีคำสั่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ 686/2548 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลาออกจากราชการได้ตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน 2547 หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีเห็นว่าก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการตามมาตรา 92 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จึงได้มีคำสั่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ 4859 (1)/2548 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2548 ให้ไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2547 จากข้อเท็จจริงข้างต้นนี้รับฟังเป็นที่ยุติได้ว่า เมื่อครบกำหนดระยะเวลาให้ลาศึกษาต่อในวันที่ 31 กรกฎาคม 2547 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้กลับมารายงานตัวเพื่อกลับเข้ารับราชการที่คณะทันตแพทยศาสตร์ ของผู้ฟ้องคดี แต่อย่างไร จนถึงวันที่ 27 กันยายน 2547 จึงได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการ กรณีจึงต้องฟังเป็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่าสิบห้าวันติดต่อกันจริง โดยถึงแม้ว่าจะนับเอาระยะเวลาในการเตรียมตัวเพื่อเดินทางกลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นเวลาไม่เกิน 20 วัน กรณีที่ไม่ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาต่อตามที่คณะกรรมการกำหนดโครงการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม และปฏิบัติราชการวิจัย ณ ต่างประเทศได้มีมติไว้หักออกแล้วก็ตาม ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ว่าไม่ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วยการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันจึงฟังไม่ขึ้น และเมื่อปรากฏต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ขาดราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวัน ซึ่งถือเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามข้อ 4 วรรคหนึ่ง (2) ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ชี้แจงเหตุการณ์ไม่มารายงานตัวกลับเข้ารับราชการ พร้อมทั้งแจ้งด้วยว่าอาจมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือชี้แจงว่าได้ขอขยายระยะเวลาลาศึกษาต่อถึงเดือนมกราคม 2548 แล้ว แต่ไม่ได้รับคำตอบจึงเข้าใจว่าจะได้รับอนุมัติให้ขยายระยะเวลาลาศึกษาต่อตามขอ และได้รับทำงานวินัยไว้ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำการสืบสวนโดยได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบข้อกล่าวหาและได้มีโอกาสดำเนินการโต้แย้งแก้ข้อกล่าวหาก่อนที่จะพิจารณาและใช้ดุลพินิจว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลา

เกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ที่จะมีดุลพินิจสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณีได้ตามมาตรา 92 วรรคสอง ประกอบมาตรา 104 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาและใช้ดุลพินิจแล้วจึงมีคำสั่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ 4859 (1)/2548 เรื่อง ไล่ออกจากราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการ ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2548 ให้ไล่ออกผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกจากราชการ จึงเป็นการดำเนินตามขั้นตอนและใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คดีนี้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้นายสมภพ เบญจฤทธิ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้คำประกันทั้งสามคน ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ร่วมกัน หรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน 251,027.91 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี ของต้นเงินจำนวน 251,027.91 บาท นับแต่วันที่ 7 ธันวาคม 2549 จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดี

ตัวอย่างที่ 2 คดีปกครองศาลปกครองกลาง (คดีถึงที่สุด) คดีหมายเลขแดงที่ 404/2547 ระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดี กับนางสาวนันท์วัน สุชาโต ที่ 1 นางอิง กัลป์ยามมิตร หรือนางกัลป์ยามานุรักษ์ อิง กัลยามิตร ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี

โดยคดีเรื่องนี้มีประเด็นที่ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่า 15 โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรว่า น.ส. นันท์วันฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผิดสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษา หรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ สัญญาการรับทุนของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ หรือไม่ เพียงใด ศาลปกครองกลางเห็นว่า ตามข้อ 3 ของสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษา หรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ กำหนดว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เสร็จการศึกษา หรือฝึกอบรม ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการศึกษาหรือฝึกอบรมจะสำเร็จหรือไม่ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถูกเรียกตัวกลับตามข้อ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สัญญาว่าจะรับราชการต่อไปในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือในกระทรวง ทบวง กรมอื่นตามที่ทางราชการเห็นสมควร เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ได้รับทุน หรือได้รับเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่ม ทั้งนี้สุดแต่เวลาใดจะมากกว่ากัน และตามข้อ 5 ของสัญญาการรับทุนของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ กำหนดว่า เมื่อ น.ส.นันท์วันฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กลับมาประเทศไทยแล้วจะต้องรับราชการในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นระยะเวลาอย่างน้อยกว่า 3 เท่า ของเวลาที่ไปศึกษา ณ ต่างประเทศ หากผิดสัญญาจะต้องชดใช้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 3 เท่า ของจำนวนเงินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดี ใช้จ่ายในการให้ทุนการศึกษานี้ระหว่างการศึกษานี้ ซึ่งคดีนี้ น.ส.นันท์วันฯ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษา หรือฝึกรอบรม ณ ต่างประเทศ โดยลาราชการ เพื่อไปศึกษาต่อระดับปริญญาเอกทางวิชาการสื่อสารมวลชน ณ มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้รับเงินเดือนตั้งแต่วันที่ 17 กันยายน 2521 ถึงวันที่ 16 กันยายน 2526 เป็นเวลา 1,826 วัน คิดเป็นเงินเดือน 262,732.33 บาท จึงต้องปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเป็นเวลาสองเท่าของเวลาที่ได้รับเงินเดือน คิดเป็นเวลา 3,652 วัน นอกจากนี้ น.ส.นันทวันฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาต่อโดยได้รับทุนตามสัญญาการรับทุนของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ ตั้งแต่วันที่ 17 กันยายน 2521 ถึงวันที่ 1 กรกฎาคม 2528 เป็นเวลา 2,479 วัน และได้รับเงินทุนเป็นเงิน 37,371.58 ดอลลาร์สหรัฐ กับเงินอีก 11,845 บาท จึงต้องปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเป็นเวลา 3 เท่า ของเวลาที่ไปศึกษาคิดเป็นเวลา 7,437 วัน น.ส.นันทวันฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้กลับมาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนถึงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2541 และไม่มาปฏิบัติราชการอีกเลย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดี จึงได้มีคำสั่งที่ 5790/2541 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2541 ไล่ น.ส.นันทวันฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2541 เนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานละทิ้งราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร รวมเป็นระยะเวลาที่ น.ส.นันทวันฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ปฏิบัติงานชดใช้ทุน 3,015 วัน น.ส.นันทวันฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษา หรือฝึกรอบรม ณ ต่างประเทศขาดไปเป็นเวลา 637 วัน และปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาการรับทุนของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ ขาดไปเป็นเวลา 4,422 วัน ดังนั้นเมื่อ น.ส.นันทวันฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติงานชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดเวลาตามสัญญาดังกล่าว น.ส.นันทวันฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงตกเป็นผู้ผิดสัญญาที่ทำได้กับผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบใช้เงินจำนวน 112,783.07 บาท กับอีก 66,662.82 ดอลลาร์สหรัฐ และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 นับแต่วันที่ 15 ตุลาคม 2544 ถึงวันที่ฟ้องเป็นเงิน 14,090.15 บาท กับอีก 8,328.28 ดอลลาร์สหรัฐ รวมเป็นเงิน 126,919.57 บาท กับอีก 75,018.50 ดอลลาร์สหรัฐ พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี จากต้นเงินจำนวน 112,783.07 บาท และจำนวน 66,662.82 ดอลลาร์สหรัฐ นับถัดจากวันที่ฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าชำระเสร็จให้แก่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ให้ชำระเงินให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ส่วนค่าของอื่นนอกจากนี้ให้ยก และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดี จำนวน 83,159.85 บาท แก่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดีด้วย

จากคำพิพากษาศาลปกครองที่ถึงที่สุดทั้ง 2 คดี ข้างต้นได้กำหนดแนวบรรทัดฐานเกี่ยวกับข้อกำหนดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรของข้าราชการที่ลาไปศึกษาต่อต่างประเทศได้ว่า การที่พระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน มีบทบัญญัติเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้ก็จะมีประโยชน์อย่างมากที่ส่วนราชการสามารถดำเนินการทางวินัยในเรื่องที่ข้าราชการไม่เดินทางกลับมาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนในทันทีที่ครบกำหนดเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาต่อฯ อันถือเป็นความผิดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการฯ เกินกว่าสิบห้าวันได้ โดยเมื่อส่วนราชการมีคำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการนั้นออกจากราชการแล้ว ส่วนราชการก็ได้ใช้คำสั่งลงโทษทางวินัยนี้เป็นฐานในการฟ้องร้องคดีกับข้าราชการนั้นต่อศาลกรณีประพฤติผิดสัญญาลาศึกษาต่อฯ ในลำดับถัดมา โดยฟ้องเรียกร้องให้ข้าราชการนั้นพร้อมผู้ค้ำประกันชดใช้เงินเดือน เงินทุนพร้อมเบี้ยปรับ และดอกเบี้ยผิดนัดแก่ส่วนราชการต่อไป

ดังนั้น ข้อกำหนดวินัยเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรของข้าราชการพลเรือนสามัญจึงเป็นข้อกำหนดผิดวินัยที่มีนัยสำคัญอย่างมาก ซึ่งหากไม่มีบทบัญญัติเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หรือฉบับใดก็ตามย่อมมีผลกระทบและเกิดปัญหาอย่างมากในการที่ส่วนราชการต่างๆ จะดำเนินต่อไปเรื่องการฟ้องร้องข้าราชการนั้นต่อศาล เพื่อเรียกชดใช้ให้ข้าราชการที่ลาศึกษาต่อฯ พร้อมผู้ค้ำประกันชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ

โดยเหตุที่ดังกล่าวแล้วข้างต้นว่าข้อกำหนดวินัยเรื่องการที่ข้าราชการพลเรือนละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันนี้ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาแล้วในฉบับ พ.ศ. 2518 ฉบับ พ.ศ. 2535 กรณีจึงขอยุ่ นำหลักและนัยสำคัญของข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนทั้งสองฉบับดังกล่าวมาใช้กับข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีบทบัญญัติในเชิงหลักการเช่นเดียวกันกับข้อกำหนดวินัยเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้

เมื่อพิจารณากฎหมายต่างประเทศที่เป็นประเทศระบบคอมมอนลอว์ คือกฎหมายของประเทศกรีซ กฎหมายประเทศกรีซได้มีบทบัญญัติเป็นการสนับสนุนบทบัญญัติของกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าว โดยกฎหมายของประเทศกรีซกำหนดเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรไว้ในประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือน (Code of Civil Servants) ซึ่งมาตรา 107 ได้บัญญัติเรื่องการละเมิดทางวินัยไว้หลายกรณี ดังนี้

ข้อกำหนดที่ 1 การละเมิดทางวินัยมีดังต่อไปนี้

d) การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

e) การละเลยต่อหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือไม่เสร็จสมบูรณ์

มาตรา 109 ได้บัญญัติเรื่องการลงโทษทางวินัยข้าราชการไว้หลายกรณี ดังนี้

ข้อกำหนดที่ 2 การละเมิดดังต่อไปนี้อาจถูกลงโทษโดยการไล่ออก

f) การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นระยะเวลาเกินกว่า 22 วัน ติดต่อกัน หรือเกินกว่า 30 วัน ภายในระยะเวลา 1 ปี

เห็นได้ว่าประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศกรีซมีบทบัญญัติในเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการของข้าราชการพลเรือน โดยถือเป็นเรื่องการละเมิดทางวินัยไว้โดยเฉพาะ นอกจากนั้นประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศกรีซยังได้กำหนดว่าการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นเวลานานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่สมควรถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ซึ่งเหมือนกับวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญที่กำหนดในมาตรา 92 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นระยะเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และกำหนดในมาตรา 85 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นระยะเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยมีความแตกต่างเพียงเล็กน้อยในเรื่องถ้อยคำ ซึ่งที่กฎหมายประเทศกรีซใช้คำว่า “ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ” แต่วินัยตามกฎหมายประเทศไทยดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “การละทิ้งหน้าที่ราชการ” ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกัน โดยทั้งบทบัญญัติข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้ ทั้งในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎหมายได้กำหนดไว้เหมือนกันโดยให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนที่ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นระยะเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร มีสิทธิลงโทษปลดออก หรือไล่ออกข้าราชการนั้นได้ โดยการลงโทษไล่ออกจากราชการนี้เหมือนกันกับกฎหมายประเทศกรีซ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาระยะเวลาที่กฎหมายประเทศกรีซกำหนดเป็นเกณฑ์ในการถือว่าข้าราชการประเทศกรีซกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายประเทศกรีซกำหนดระยะเวลาที่ข้าราชการฯ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้วเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ที่ “เกินกว่า 22 วัน ติดต่อกัน หรือเกินกว่า 30 วัน ภายในระยะเวลา 1 ปี” แต่กฎหมายของประเทศไทยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งสองฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้ตรงกันที่ “เกินกว่าสิบห้าวัน” ซึ่งในเรื่องระยะเวลาที่เป็นเกณฑ์ในการที่จะถือว่าข้าราชการ

พลเรือนของประเทศกรีซ หรือข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทยกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีดังกล่าวที่ถึงแม้จะแตกต่างกันอยู่บ้างแต่ไม่ถือเป็นความแตกต่างในสาระสำคัญ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ข้อกำหนดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการเป็นเวลานานนี้ทั้งกฎหมายของประเทศกรีซ และกฎหมายของประเทศไทยมีความใกล้เคียงโดยมีความเหมือนกันในสาระสำคัญ

ดังนั้น การที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเหมือนเช่นกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ กับกฎหมายประเทศกรีซ ซึ่งกรณีจะนำมาตรา 74 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ดังที่อ้างแล้ว มาใช้บังคับ โดยอนุโลม เพื่อให้สามารถข้อกำหนดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาก็ไม่อาจทำได้ เพราะบทบัญญัติมาตรา 74 วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าการนำบทบัญญัติของกฎหมายข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนมาใช้กับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต้องนำมาใช้โดยมีเงื่อนไขสำคัญ คือต้องไม่ขัด หรือแย้งกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาด้วย ดังนั้น เมื่อกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้มีบทบัญญัติข้อกำหนดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการดังกล่าว แต่กฎหมายข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การจะนำข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้มาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงย่อมเป็นการขัดหรือแย้งกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ปัญหาสำคัญที่ตามมาคือ เมื่อเกิดกรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีปัญหาไม่ยอมเดินทางกลับมารายงานตัวเมื่อครบกำหนดเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาต่อต่างประเทศ และไม่ได้ขอลาออกจากราชการ โดยถูกต้องตามระเบียบสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ จะมีปัญหาอย่างมากในการที่จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อกำหนดการในเรื่องนี้ในอันที่จะถือว่าข้าราชการนั้นผิดสัญญาลาศึกษาต่อฯ แล้ว โดยไม่อาจดำเนินการเรื่องคดีเพื่อฟ้องร้องข้าราชการนั้น พร้อมผู้กำกับประกันให้ชดใช้เงินคืนแก่สถาบันอุดมศึกษานั้น ข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้จึงเป็นบทบัญญัติที่สำคัญและมีผลกระทบต่อระบบการศึกษาของประเทศในภาพรวมด้วย

5.1.2 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายประเทศระบบชีวิต ลอว์ (ประเทศญี่ปุ่น)

เรื่องข้อกำหนดวินัยกรณีการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามกฎหมายไทย คือกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้อกำหนดวินัยที่มีความสำคัญ และกรณีที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ กรณีจะนำบทบัญญัติในเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้ตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้ดังที่กล่าวโดยละเอียดแล้วในเรื่องที่ 5.1.1

ประกอบกับเมื่อพิจารณาเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้ตามกฎหมายต่างประเทศที่เป็นประเทศระบบชีวิตลอว์ คือกฎหมายประเทศญี่ปุ่น กฎหมายประเทศญี่ปุ่นได้มีบทบัญญัติเป็นการสนับสนุนกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าว โดยประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้ไว้ในพระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติ (National Public Service Act 1947) โดยในเรื่องข้าราชการต้องไม่ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรนั้น มาตรา 82 (ii) แห่งพระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น บัญญัติว่า ข้าราชการซึ่งกระทำผิดวินัยดังต่อไปนี้ อาจถูกไล่ออก ระวังการปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว ลดค่าจ้าง หรือถูกตัดเดือนในกรณีที่ข้าราชการนั้นกระทำการฝ่าฝืนต่อหน้าที่ หรือละทิ้งหน้าที่ของตน

แต่บทบัญญัติมาตรา 92 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ตอนหนึ่งว่า การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมาตรา 100 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535¹¹ กำหนดโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงไว้สองสถาน คือ โทษปลดออก กับโทษไล่ออกจากราชการ ประกอบกับมีการกำหนดแนวการลงโทษทาง

¹¹ มาตรา 100 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

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

วินัยกรณีข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ว่าผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะลงโทษปลดออก หรือไล่ออก กับข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดวินัยกรณีนี้ได้ ดังรายละเอียดที่กล่าวในเรื่องที่ 5.1.1 ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 85 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา 92 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแม้มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นจะมีบทบัญญัติที่สั้นกว่ามาตรา 92 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และมาตรา 85 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่บทบัญญัติของกฎหมายทั้งประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทยในเรื่องนี้มีเจตนารมณ์เช่นเดียวกันโดยประสงค์ให้ข้าราชการอุทิสเวลาและทุ่มเทการทำงานให้ราชการอย่างเต็มที่ อันจะเป็นประโยชน์แก่งานในหน้าที่ของข้าราชการนั้นที่จะสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง และเป็นผลสำเร็จซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติของตนด้วยในภาพรวม

เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าข้อกำหนดวินัยของข้าราชการในเรื่องนี้ทั้งประเทศญี่ปุ่น และทั้งประเทศไทยมีบทบัญญัติที่เหมือนกัน เพียงแต่แตกต่างกันในเรื่องรายละเอียดเท่านั้น

ดังนั้น การที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติเรื่องข้อกำหนดวินัยกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเหมือนเช่นกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ กับกฎหมายประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดปัญหาสำคัญในเรื่องการดำเนินการของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษารวมถึงในภาพรวมของประเทศเกี่ยวกับข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษามีกรณีไม่ยอมเดินทางกลับมาปฏิบัติราชการภายหลังครบกำหนดเวลาที่รับให้อนุมัติให้ลาศึกษาต่อต่างประเทศแล้ว ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ดำเนินการในเรื่องนี้ได้ ซึ่งจะมีปัญหาต่อเนื่องไปถึงเรื่องการฟ้องร้องกับข้าราชการนั้น กรณีผิดสัญญาลาศึกษาต่อก็เรียกให้ข้าราชการนั้นพร้อมผู้ค้ำประกันขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการได้ด้วย

แนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ คือ สมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติในเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้

5.2 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัยกรณีการเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายต่างประเทศ

5.2.1 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องการเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์ (ประเทศกรีซ)

ในเรื่องข้อกำหนดวินัยกรณีการเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายประเทศไทย คือกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นเมื่อครั้งยังใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 88 ในเรื่องกรณีที่ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนดังกล่าวได้บัญญัติในหลักการทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับที่ผ่านมาริมตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับ พ.ศ. 2471 ฉบับ พ.ศ. 2476 ฉบับ พ.ศ. 2479 ฉบับ พ.ศ. 2482 ฉบับ พ.ศ. 2485 และฉบับ พ.ศ. 2518 โดยเมื่อครั้งยังใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 การมีบทบัญญัติเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องไม่ให้ข้าราชการขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายไว้ในมาตรา 71¹² เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ว่า คำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการเป็นการกำหนดหน้าที่ให้ข้าราชการปฏิบัติ การขัดคำสั่งเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งไม่ใช่วิสัยที่ข้าราชการจะพึงประพฤติ งานของทุกหน่วยจะดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อทุกคนร่วมกันทำงานตามการอำนวยการของผู้บังคับบัญชา ถ้ามีการขัดขึ้น หรือหลีกเลี่ยงจะทำให้งานเสีย จึงต้องรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของคำสั่งผู้บังคับบัญชาไว้¹³ เหตุนี้เจตนารมณ์ของกฎหมายข้างต้นจึงย่อมนำมาใช้กับข้อกำหนดวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 88 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 (4) ได้เช่นเดียวกัน

อีกทั้งในการมีบทบัญญัติเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล

¹² มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ ห้ามมิให้ขัดขึ้น หรือหลีกเลี่ยง

การขัดขึ้น หรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

¹³ ประเวณี ณ นคร. (2525). *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชาเรียบเรียง*. สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. (พิมพ์ครั้งที่ 1). หน้า 55.

เรือน พ.ศ. 2518 นั้น สำนักงาน ก.พ. ได้เคยมีการจัดทำมาตรฐานการดำเนินการทางวินัยในเรื่องดังกล่าวทั้งที่เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังนี้

มาตรฐานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงตามมาตรา 71 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ตัวอย่างที่ 1 ช่างเทคนิค 2 แผนกคำนวณ กองไฟฟ้าภูมิภาค กรมโยธาธิการ ขณะปฏิบัติหน้าที่อยู่เวรได้ออกไปรับประทานอาหารตั้งแต่เวลา 21.00 น. ถึงเวลา 24.00 น. ร่วมกับผู้อยู่เวรคนอื่น อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งกรมโยธาธิการ ที่ 51/2505 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2505 ที่กำหนดให้ผู้อยู่เวรประจำกรมผลัดเปลี่ยนกันไปรับประทานอาหารได้คราวละ 1 คน ซึ่งกรมโยธาธิการสั่งลงโทษตัดเงินเดือนช่างเทคนิคดังกล่าวจำนวนร้อยละ 10 เป็นเวลา 4 เดือน

ตัวอย่างที่ 2 นายแพทย์ 4 ตำแหน่งสำรองสำหรับช่วยงานส่วนภูมิภาค กองสาธารณสุขภูมิภาค สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชปัว สำนักงานสาธารณสุข จังหวัดน่าน ปฏิเสธการเซ็นรับทราบคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่แจ้งให้ทราบคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ 206/2524 ลงวันที่ 21 มกราคม 2525 ที่สั่งให้นายแพทย์ผู้นั้นไปปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลเมืองลำปาง และเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ไปปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลเมืองลำปาง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงสั่งลงโทษลดเงินเดือนนายแพทย์ดังกล่าวจำนวน 1 ขั้น

มาตรฐานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 71 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ตัวอย่างที่ 1 สหกรณ์อำเภอห้วยเม็ก (เจ้าหน้าที่บริหารงานส่งเสริมสหกรณ์ 4) จังหวัดกาฬสินธุ์ได้เข้าไปเป็นตัวกระทำการในสหกรณ์การเกษตรห้วยเม็ก จำกัด โดยรับเงินกู้ของสมาชิก 1 ราย จำนวน 7,000 บาท และรับเงินที่สมาชิกส่งชำระหนี้ 1 ราย จำนวน 9,000 บาท แล้วนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว และรับเงินที่สมาชิกส่งชำระหนี้ 1 ราย จำนวน 4,000 บาท แต่ได้นำส่งสหกรณ์ล่าช้า อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่ กส 1201/ว. 30 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2519 และที่ กส 1105/ว. 22 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2523 เรื่องห้ามข้าราชการหรือลูกจ้างเข้าเป็นตัวกระทำการดำเนินงานในสหกรณ์เป็นเหตุให้เสียหายแก่ระบบงานสหกรณ์ และราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์อย่างร้ายแรง กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงสั่งลงโทษปลดสหกรณ์อำเภอห้วยเม็กดังกล่าวออกจากราชการ

ตัวอย่างที่ 2 เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ 1 เรือนจำกลางพิษณุโลก กรมราชทัณฑ์ มีหน้าที่อยู่ยามผลัด 3 ประตูแดน 3 ทำหน้าที่ตรวจค้นรถยนต์ที่จะผ่านเข้า-ออก แคน 3 ในวันที่ 11 มกราคม 2520 ไม่ได้ทำการตรวจค้นรถยนต์ที่บรรทุกข้าวสารกลิ้งผ่านเข้ามาส่งในโรงครัว และกลับออกไปใน

เวลาประมาณ 9.00 น. โดยได้นั่งหลับอยู่ที่ป้อม 3 เนื่องจากดื่มสุรามีอาการมึนเมามาตั้งแต่กลางคืน วันที่ 10 มกราคม 2520 เป็นเหตุให้ผู้ต้องขัง จำนวน 2 คน เข้าไปซุกซ่อนตัวอยู่ที่ห้องรถยนต์ หลบหนีออกจากเรือนจำไป อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง¹⁴

นอกจากแนวมาตรฐานการดำเนินการทางวินัยข้างต้นแล้ว ยังปรากฏข้อมูลเพิ่มเติมอีกด้วยว่า เมื่อมีการเปิดทำการศาลปกครองตามกฎหมายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ได้มีข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (สถานภาพของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในขณะนั้น) ได้นำข้อพิพาททางปกครองอันเนื่องจากการถูกหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ มีคำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งโทษผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และโทษผิดวินัยอย่างร้ายแรงไปยื่นฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมหลายเรื่อง จึงมีปริมาณคดีปกครองในศาลปกครองในเรื่องเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเป็นจำนวนมาก

ตัวอย่าง เช่น คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 363/2549 ระหว่าง นางสาวศิริพร มานะสัมฤทธิ์ผล ผู้ฟ้องคดี อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ 1 อนุกรรมการ อุตสาหกรรมและร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย ที่ 2 ผู้อำนวยการศูนย์เครื่องมือวิจัยวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ที่ 3 เลขานุการศูนย์เครื่องมือวิจัยวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ที่ 4 ผู้ถูกฟ้องคดี

โดยศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยในประเด็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา ที่ชอบด้วยกฎหมายว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งนำมาใช้บังคับต่อข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยโดยอนุโลมได้บัญญัติไว้ในมาตรา 88 วรรคหนึ่ง ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

ศาลปกครองกลางเห็นว่าตามข้อเท็จจริงคดีเรื่องนี้ ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า น.ส. ศิริพรฯ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา รวม 3 กรณี คือ กรณี น.ส.ศิริพรฯ ไม่ได้ดูแลเครื่องโทรสาร

¹⁴ หนังสือแนวทางการลงโทษข้าราชการพลเรือนของสำนักงาน ก.พ. จัดพิมพ์โดยสำนักเสริมสร้างวินัย และรักษาระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ. ปี พ.ศ. 2536 หน้า 99-102

น.ส.ศิริพรฯ ไม่จัดซื้อของที่ระลึก เนื่องในโอกาสครบรอบ 6 ปี ของสถาบันวิจัยพลังงาน ตามที่ได้รับมอบหมาย และกรณี น.ส.ศิริพรฯ ไม่เข้าร่วมประชุมตามผู้บังคับบัญชาจัดให้มีการประชุมรวม 8 ครั้งจริงตามที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีคำสั่งแต่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกับ น.ส.ศิริพรฯ กรณีถือว่า น.ส.ศิริพรฯ ผู้ฟ้องคดี มีความผิดทางวินัยฐาน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการตามมาตรา 88 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

ดังนั้น คำสั่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ 6001/2544 ลงวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2544 ที่ลงโทษตัดเงินเดือน น.ส.ศิริพรฯ ผู้ฟ้องคดี จำนวน 5% เป็นเวลา 3 เดือน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำของมหาวิทยาลัย ที่ให้ยกอุทธรณ์มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ยกอุทธรณ์ของ น.ส.ศิริพรฯ ผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย

ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองกลางจึงมีคำพิพากษาให้ยกฟ้องของ น.ส.ศิริพรฯ ผู้ฟ้องคดี จากการศึกษาเจตนารมณ์ของข้อกำหนดวินัยเรื่องข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเชื่อฟังหรือปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติปฏิบัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับมาตรฐานการดำเนินการทางวินัยในเรื่องข้อกำหนดวินัยดังกล่าว รวมถึงแนวคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวที่ถึงแม้ไม่ใช่คำพิพากษาถึงที่สุด แต่ก็สามารถใช้อ้างอิงได้ในระดับหนึ่งว่าเมื่อเกิดกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญหรือข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยกระทำผิดวินัยเรื่องการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนทั้งสามฉบับได้มีบทบัญญัติรองรับไว้ให้ถือว่าการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้นเป็นการกระทำผิดวินัย และผู้บังคับบัญชามีสิทธิหรือมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวที่จะลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้นได้

เมื่อพิจารณากฎหมายระบบคอมมอนลอว์ คือกฎหมายประเทศกรีซ กฎหมายประเทศกรีซมีบทบัญญัติเป็นการสนับสนุนบทบัญญัติของกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าวแล้วข้างต้น เนื่องจากประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศกรีซ (Code of Civil Servants) ดังกล่าว ได้กำหนดเรื่องข้อกำหนดวินัยของข้าราชการพลเรือนประเทศกรีซในเรื่องนี้ไว้ในหลายมาตรา ดังนี้

มาตรา 25 ได้บัญญัติเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของข้าราชการไว้หลายกรณี โดยในข้อกำหนดที่ 2 ได้กำหนดว่า

“ข้าราชการต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของตน อย่างไรก็ตามเมื่อเวลาที่ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งซึ่งเห็นว่าไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ข้าราชการผู้นั้นต้องแสดงการคัดค้านของตนเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนที่จะปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว และดำเนินการตามคำสั่งต่อไปโดยไม่ชักช้า คำสั่งจะมีชอบด้วยกฎหมายหากข้าราชการถูกบังคับให้ต้องเชื่อฟังคำสั่ง”

ในข้อกำหนดที่ 3 ได้กำหนดว่า

“หากคำสั่งนั้นขัดต่อกฎหมาย หรือรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ข้าราชการต้องละเว้นจากการปฏิบัติตามคำสั่งและต้องรายงานผลโดยไม่ชักช้า...”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศกรีซนั้นมีบทบัญญัติในเรื่องข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แต่หากเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ข้าราชการของประเทศกรีซมีสิทธิแสดงการคัดค้านคำสั่งนั้นต่อผู้บังคับบัญชาได้ซึ่งเหมือนกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย ไม่ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 88 หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน) มาตรา 82 (4) ที่กำหนดตรงกันให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ขัดขืน หรือหลีกเลี่ยง แต่หากเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ แต่หากผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ข้าราชการนั้นต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้น

กรณีแตกต่างกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ได้มีบทบัญญัติในเรื่องข้อกำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายมีฉะนั้นเป็นความผิดวินัย และกรณีจะนำบทบัญญัติมาตรา 74 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา¹⁵ มาใช้บังคับเพื่อนำข้อกำหนด

¹⁵ มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า

“บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎทรวง กฎ ก.พ. ระเบียบ ข้อบังคับการกำหนดกรอบอัตราค่าจ้างการจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง หรือกรณีอื่นใดซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับกับข้าราชการ พลเรือนในมหาวิทยาลัยตามมาตรา 670 อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามมาตรา 70 โดยอนุโลมไปพลางก่อนเท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะได้มีการออกกฎกระทรวง กฎ ก.พ.อ. ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้”

วินัยเรื่องการต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาใช้กับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาก็ไม่ได้ เนื่องจากถึงแม้มาตรา 74 วรรคหนึ่งดังกล่าวได้กำหนดให้นำบรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎทวง กฎ ก.พ. ระเบียบ ข้อบังคับ การกำหนดกรอบอัตราค่าจ้าง การจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง หรือกรณีอื่นใดซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาใช้บังคับโดยอนุโลมไปพลางก่อนก็ตาม แต่การนำมาใช้บังคับดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้น การที่จะนำข้อกำหนดวินัยเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติพลเรือน พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจึงย่อมเป็นการขัด หรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เพราะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องการต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาแต่อย่างใด กรณีจึงไม่สามารถนำข้อกำหนดวินัยเรื่องการเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการใช้บังคับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาใช้กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้

การที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติเรื่องการปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเหมือนเช่นกฎหมายข้าราชการพลเรือน และกฎหมายประเทศกรีซ ดังที่กล่าวข้างต้น ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องการบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาย่อมไม่อาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาได้ เนื่องจากหากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้อยู่ได้บังคับบัญชาไม่ยอมเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้บังคับบัญชาไม่อาจดำเนินการทางวินัย หรือสั่งการให้มีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้นได้ และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้นย่อมไม่มีความผิดวินัย คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายจึงไม่มีความศักดิ์สิทธิ์แล้ว อันมีผลตามมาให้ข้าราชการนั้นกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีผลสำคัญในการกระทบต่อองค์การ ดังคำพูดของ James Black ที่ให้ทัศนะเรื่องนี้ว่า “วินัยเป็นรากฐานของการบริหารที่สัมฤทธิ์ผล ซึ่งถ้าปราศจากวินัยแล้วองค์การจะตั้งอยู่ไม่ได้”¹⁶ อีกทั้งมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินสำหรับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นอย่างยิ่งด้วย

¹⁶ James Menzies Black “The Real Meaning of Discipline” Handling Problems of Discipline : Selected Reprints from AMA Periodicals (New York : American Management Association, 1966) p. 3

5.2.2 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องการเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์ (ประเทศออสเตรเลีย)

ในเรื่องที่เกี่ยวกับวินัยของกฎหมายประเทศไทยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะข้อกำหนดวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว ซึ่งข้อกำหนดวินัยเรื่องการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ดังที่อ้างแล้ว กับตามมาตรา 82 (4) ดังที่อ้างแล้ว ประกอบมาตรา 85 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551¹⁷ ได้บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกัน โดยกำหนดตรงกันว่าข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการโดยไม่ขัดขึ้น หรือหลีกเลี่ยง แต่มีการขยายความตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และมาตรา 82 (4) ประกอบมาตรา 85 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นข้อยกเว้นว่า หากข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบดังกล่าวจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ ข้าราชการนั้นต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และถึงอย่างไรข้าราชการนั้นก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้น หากผู้บังคับบัญชายืนยันให้ข้าราชการปฏิบัติตามคำสั่งเดิมของตน

เมื่อพิจารณาประกอบกับกฎหมายประเทศออสเตรเลียในเรื่องข้อกำหนดวินัยกรณีนี้ เห็นได้ว่ากฎหมายประเทศออสเตรเลียได้มีบทบัญญัติเป็นการสนับสนุนบทบัญญัติของกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าว โดยกฎหมายประเทศออสเตรเลียกำหนดเรื่องวินัยของข้าราชการพลเรือนประเทศออสเตรเลียไว้ในพระราชบัญญัติบริการสาธารณะ (Public service Act 1999)

พระราชบัญญัติบริการสาธารณะของประเทศออสเตรเลียดังกล่าวได้กำหนดเรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนประเทศออสเตรเลียไว้ในมาตรา 13 เรื่องประมวลจริยธรรมของข้าราชการโดยมาตรา 13 (5) แห่งพระราชบัญญัติบริการสาธารณะดังกล่าวได้บัญญัติว่า

¹⁷ มาตรา 85 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

“การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังกล่าวต่อไปนี้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(7) ละเว้นการกระทำ หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง”

“ข้าราชการจักต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีเหตุผลอันสมควรของบุคคลในหน่วยงานของข้าราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่ง”

ประกอบกับพระราชบัญญัติบริการสาธารณะของประเทศออสเตรเลียดังกล่าวยังได้บัญญัติเป็นการเพิ่มเติมอีกในมาตรา 15 เรื่องการละเมิดประมวลจริยธรรมตามที่บัญญัติในมาตรา 13 โดยมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติบริการสาธารณะดังกล่าวบัญญัติว่า

ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานอาจกำหนดบทลงโทษต่อข้าราชการในหน่วยงาน (ภายใต้กระบวนการตามอนุมาตรา 3) ซึ่งได้กระทำละเมิดต่อประมวลจริยธรรมดังต่อไปนี้

- (a) การยกเลิกการจ้าง
- (b) การลดขั้นตำแหน่ง
- (c) การมอบหมายหน้าที่อีกครั้ง
- (d) การลดขั้นเงินเดือน
- (e) การตัดเงินเดือน
- (f) การตัดเงินเดือน

จากบทบัญญัติมาตรา 13 ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติบริการสาธารณะของประเทศออสเตรเลียนั้น มีบทบัญญัติในเรื่องข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่ง (พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “someone in the employee’s Agency who has authority to give the direction”) อันหมายถึงผู้บังคับบัญชาของข้าราชการนั่นเอง ซึ่งเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นคำสั่งที่มีเหตุผลอันสมควร มิฉะนั้นถือว่าข้าราชการนั้นกระทำละเมิดต่อประมวลจริยธรรมและได้รับโทษสถานต่างๆ ตามที่มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติบริการสาธารณะดังกล่าวกำหนดไว้ด้วย เช่น โทษยกเลิกการจ้าง โทษลดขั้นเงินเดือน และโทษการตัดเงินเดือน เป็นต้น

เห็นได้ว่าข้อกำหนดวินัยเรื่องข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตาม มาตรา 13 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติบริการสาธารณะของประเทศออสเตรเลียกับข้อกำหนดวินัยเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 71 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 88 และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 (4) ประกอบมาตรา 85 (7) มีเจตนารมณ์ที่ตรงกันให้ข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชา มิฉะนั้นข้าราชการนั้นจะมีความผิดวินัย และรับโทษทางวินัยได้เพียงแต่กฎหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยดังกล่าว มีรายละเอียดที่เป็นเพิ่มเติมจากข้อกำหนดวินัยตามพระราชบัญญัติบริการสาธารณะของประเทศออสเตรเลียเพื่อให้ข้อกำหนดเรื่องนี้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้อกำหนดวินัยเรื่องข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา นั้นกฎหมายของประเทศออสเตรเลียมีบทบัญญัติทำนองเดียวกัน หรือเหมือนกับกฎหมาย ข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย

กรณีแตกต่างกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย เพราะกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องข้อกำหนดวินัย กรณี ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหมือนเช่นกฎหมาย ของออสเตรเลีย และกฎหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยแต่อย่างใด

ดังนั้นจึงก่อปัญหาในการปฏิบัติระหว่างข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กับ ผู้บังคับบัญชาเป็นอย่างมาก ซึ่งหากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้นมีความกระด้าง กระเดื่องไม่เชื่อฟังคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชาแล้วนอกจากจะมีผลกระทบต่อ การปฏิบัติราชการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้นแล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อ การบังคับบัญชา และการ บริหารประเทศในภาพรวมด้วย

5.2.3 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่อง การเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วย กฎหมาย ตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายประเทศระบบซีวิลลอว์ (ประเทศญี่ปุ่น)

กฎหมายประเทศไทย คือกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ มีการกำหนดข้อกำหนด วินัยเรื่องนี้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 88 วรรคหนึ่ง ซึ่ง บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดย ชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้น หรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติ ตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะเสนอ ความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ ได้ และเมื่อได้เสนอความเห็น แล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิมผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม และพระราช บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 (4) บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้ (4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งใน หน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยงแต่ถ้า เห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทาง ราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้ เสนอความเห็นแล้วถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

ในส่วนของกฎหมายประเทศระบบชีวิตลอร์ มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายประเทศญี่ปุ่น โดยกฎหมายประเทศญี่ปุ่นมีบทบัญญัติสอดคล้องกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าว โดยได้กำหนดเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเทศญี่ปุ่นไว้ในพระราชบัญญัติ การบริการสาธารณะแห่งชาติ (National Public Service Act 1947)

พระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวได้กำหนดเรื่อง ข้อกำหนดวินัยของข้าราชการประเทศญี่ปุ่นในเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 98 (1) ซึ่งได้บัญญัติเรื่องหน้าที่ ในการปฏิบัติตามข้อบังคับ และบทบัญญัติของกฎหมายและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาว่าห้ามกระทำ ที่เป็นการ โต้แย้ง และอื่นๆ โดยเจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับ และบทบัญญัติของ กฎหมาย และปฏิบัติคำสั่งของผู้บังคับบัญชาด้วย

จากบทบัญญัติของกฎหมายข้าราชการของประเทศญี่ปุ่น เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการ บริการสาธารณะแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นมีบทบัญญัติเรื่องข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของ ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีหลักการหรือสาระสำคัญเหมือนกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศ ไทย ไม่ว่าจะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 88 หรือพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับปัจจุบัน) มาตรา 82 (4) เพียงแต่ความ ความแตกต่างกันในเรื่องรายละเอียด ดังนี้

ในเรื่องข้าราชการต้องเชื่อฟังของผู้บังคับบัญชานั้น พระราชบัญญัติการบริการ สาธารณะแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นบัญญัติไว้เพียงสั้นๆ ว่า เจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม ข้อบังคับ และบทบัญญัติของกฎหมายและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรา 98 (1) แห่งพระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่ง ชาติของประเทศญี่ปุ่นมีบทบัญญัติเหมือนกับมาตรา 88 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และมาตรา 82 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพียงแต่กฎหมายประเทศไทยดังกล่าวมีรายละเอียดมากกว่า ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนในทาง ปฏิบัติ

กรณีแตกต่างกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่อง ข้อกำหนดวินัย กรณีการเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีปัญหาสำคัญใน การบริหารและการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มี คำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม คำสั่งนั้น โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร แต่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดเป็นความผิดทางวินัยไว้

แนวทางแก้ไขปัญหานี้ คือ สมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้มีบทบัญญัติเรื่องข้อกำหนดวินัยเรื่องนี้

5.3 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องการดำเนินการทางวินัยเรื่องสิทธิของข้าราชการในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัย ตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายต่างประเทศ

5.3.1 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องสิทธิของข้าราชการในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์ (ประเทศกรีซ)

เมื่อพิจารณากฎหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยไม่ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พบว่ากฎหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนที่สามารถนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในการสอบสวนทางวินัยได้

กรณีจึงจำเป็นต้องเปรียบเทียบกฎหมายฉบับอื่นประกอบ คือรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับสูงสุดของประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ฉบับปัจจุบัน) ได้มีบทบัญญัติในเรื่องหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในกระบวนการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้ดังนี้

ก. หลักเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ไม่ได้มีคำนิยามไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายฉบับใด การพิจารณาความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” จึงอาจหาได้จากหนังสือหรือตำราของนักวิชาการต่างๆ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้สรุปความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” จากนักนิติศาสตร์ และโดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นคุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะ อันสืบเนื่องมาจากความเป็นมนุษย์ และเป็นคุณค่าที่ผูกพันอยู่เฉพาะกับความเป็นมนุษย์เท่านั้น โดยไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นใดทั้งสิ้น เช่น เชื้อชาติ ศาสนา คุณค่าของมนุษย์ดังกล่าวนี้มีความมุ่งหมายเพื่อให้มนุษย์มีความอิสระในการที่จะพัฒนา

บุคลิกภาพส่วนตัวของบุคคลนั้น ภายใต้อิทธิพลของตนเอง โดยถือว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นคุณค่าที่ไม่อาจจะล่วงละเมิดได้¹⁸

นอกจากนี้แล้ว ศ. ดร.บรรเจิดฯ ยังได้กล่าวด้วยว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ใช่เป็นเพียงหลักการกว้างๆ ที่ครอบคลุมสิทธิและเสรีภาพทั้งหลาย แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสิทธิหนึ่งด้วย¹⁹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติเรื่องหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในหลายมาตรา อันได้แก่มาตรา 4²⁰ ที่กำหนดว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา 26²¹ กำหนดว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา 28²² กำหนดว่า บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ไม่ละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่ขัดต่อศีลธรรมของประชาชน บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในเรื่องสิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทยได้ และบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้

¹⁸ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547, พฤษภาคม). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 107.

¹⁹ แหล่งเดิม. หน้า 117.

²⁰ มาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

²¹ มาตรา 26 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า

“การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

²² มาตรา 28 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิ และเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิ และเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิ และเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิ และเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้”

นอกเหนือจากความหมายของคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่รับรองเรื่องหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ชัดเจนแล้ว ยังมีบุคคลยกหลักเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้นเป็นข้อกล่าวอ้างหรือข้อต่อสู้ในศาลด้วย ไม่ว่าจะเป็นชั้นศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ ดังตัวอย่างกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.9/2546 ระหว่างนายสรล ดินุชก ที่ 1 กับพวกรวม 10 คน ผู้ฟ้องคดี มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา หลักสูตรปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยมหิดล ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีว่าได้ออกระเบียบบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการทำวิทยานิพนธ์ และการสอบวิทยานิพนธ์ พ.ศ. 2530 โดยข้อ 9 ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้เขียนวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษยกเว้นกรณีที่ใช้ภาษาอังกฤษแล้วจะทำให้การบรรยายสื่อความหมายได้ไม่ชัดเจน ก็ให้ใช้ภาษาไทยได้ โดยให้อยู่ในดุลพินิจของคณบดีที่จะพิจารณาอนุโลมเป็นรายๆ ไป ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีได้เข้าศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา หลักสูตรปริญญาโทของผู้ถูกฟ้องคดีในปีการศึกษา 2542 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2543 โดยให้ยกเลิกระเบียบบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล แต่ตามข้อบังคับดังกล่าวข้อ 34.5.2 กำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับภาษาที่ใช้ในการเขียนวิทยานิพนธ์ โดยมีเนื้อหาในลักษณะเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกข้อบังคับดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีเนื้อหาที่กำหนดให้นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาต้องเขียนวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ อันเป็นการสร้างขั้นตอนในการสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาโดยไม่จำเป็น และเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดี และนักศึกษาเกินสมควร แม้จะมีการผ่อนผันให้นักศึกษาหลักสูตรปริญญาโทเขียนวิทยานิพนธ์ด้วยภาษาไทยได้ในบางเรื่อง แต่ก็ให้อยู่ในดุลพินิจของคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยที่จะพิจารณาอนุโลมเป็นรายกรณีไป ซึ่งไม่มีหลักประกันใดๆ ที่จะยืนยันถึงสิทธิในการเลือกใช้ภาษาไทยในการเขียนวิทยานิพนธ์อันเป็นการขัดต่อหลักสิทธิและเสรีภาพทางวิชาการและสิทธิอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมทั้งขัดกับปรัชญาการศึกษาไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 7 ที่กำหนดให้กระบวนการเรียนรู้ต้องปลูกฝังจิตสำนึกเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมของชาติ

จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2543 ข้อ 34.5.2 ในส่วนที่ให้นักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาต้องทำวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ

ศาลปกครองชั้นต้น ได้พิพากษาให้เพิกถอนข้อ 34.5.2 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2543 โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 4 ตุลาคม 2543 อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศใช้ข้อบังคับดังกล่าว โดยเห็นว่าข้อบังคับดังกล่าวไม่สามารถทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ได้ เพราะผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจที่ผ่อนปรนอย่างมาก และเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับนักศึกษาเกินสมควร รวมทั้งเอื้อให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อนักศึกษาบางกลุ่ม ตลอดจนขาดความชัดเจนแน่นอนในการใช้ดุลพินิจ เพื่ออนุโลมให้นักศึกษาเขียนวิทยานิพนธ์เป็นภาษาไทยได้

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นให้ยกฟ้อง โดยเห็นว่ามาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530 กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และมีอำนาจหน้าที่ (1) วางนโยบายเกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การใช้บริการทางวิชาการและสังคม... (2) วางระเบียบ และออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ฉะนั้น เมื่อสภามหาวิทยาลัยมหิดลอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530 ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตวิทยาลัย พ.ศ. 2543 ข้อบังคับดังกล่าวจึงเป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ส่วนในประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า ข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเป็นกฎที่ใช้กับนักศึกษาทุกคนที่สมัครเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีตามหลักการและเงื่อนไขต่างๆ เสมอกันทุกคน และไม่มีข้อกำหนดใดที่จะทำให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยเกิดจากความแตกต่างตามเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่อย่างใด นอกจากนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้าศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา หลักสูตรดังกล่าว ในขณะที่ระเบียบฯ ว่าด้วยการทำวิทยานิพนธ์และการสอบวิทยานิพนธ์ พ.ศ. 2530 ยังใช้บังคับอยู่ย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงข้อกำหนดต่างๆ ก่อนสมัครเข้าศึกษาแล้ว จึงชอบที่จะต้องศึกษาค้นคว้ายกระดับความรู้ให้สูงขึ้นจนสามารถผ่านทั้งวิชาบังคับ และวิชาเลือกตลอดทั้งการทำและสอบวิทยานิพนธ์ หรือสารนิพนธ์ตามหลักสูตรได้ อันเป็นนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่เห็นว่าเมื่อข้อกำหนดใดไม่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถในการศึกษาของตน ข้อกำหนดนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะมีลักษณะเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับตนเกินสมควร ในกรณีที่มีนักศึกษาบางคนไม่สามารถเขียนวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษได้ แต่ได้ใช้วิธีเขียนวิทยานิพนธ์เป็นภาษาไทยก่อนแล้วไปจ้างบุคคลภายนอกแปลเป็นภาษาอังกฤษ และนำมาเสนอขอสอบวิทยานิพนธ์นั้น นอกจากไม่ใช่วัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วยังแสดงให้เห็นว่านักศึกษาผู้นั้นมีความรู้ภาษาอังกฤษไม่ถึงระดับมาตรฐานที่สถาบันการศึกษา

กำหนด และการใช้วิธีการดังกล่าวหากทำให้นักศึกษาผู้นั้นต้องมีภาระในการเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนเงินน้อยหรือมากเพียงใดก็เป็นภาระเฉพาะตัวที่เกิดจากการกระทำของนักศึกษาผู้นั้นเอง ภาระดังกล่าวไม่ได้เกิดกับนักศึกษาอื่นซึ่งมีจำนวนเกินร้อยละ 85 ที่สามารถพัฒนาความรู้ภาษาอังกฤษจนสามารถเสนอเขียนวิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า ข้อ 34.5.2 ของข้อบังคับฯ ไม่มีเนื้อหาในลักษณะสร้างภาระให้เกิดแก่นักศึกษาเกินสมควร ในประเด็นสุดท้ายที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของข้อบังคับฯ เนื่องจากการให้อำนาจคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาอนุมัติให้นักศึกษาผู้ใดใช้ภาษาไทยในการเขียนวิทยานิพนธ์ได้นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การให้อำนาจใช้ดุลยพินิจและการใช้ดุลยพินิจเป็นคนละเรื่องและคนละส่วนกัน กล่าวคือ นักศึกษาผู้ใดจะได้รับการอนุมัติให้ใช้ภาษาไทยในการเขียนวิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์หรือไม่นั้น เป็นเรื่องการใช้ดุลยพินิจของคณบดีฯ หากจะมีกรณีที่ใช้ดุลยพินิจของคณบดีฯ ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างนักศึกษาที่คณบดีฯ อนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ใช้ภาษาไทยในการเขียนวิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์ได้ กรณีนั้นก็เป็นเรื่องของคำสั่งที่เกิดจากการใช้ดุลยพินิจของคณบดีฯ หากใช่เพราะข้อบังคับให้อำนาจใช้ดุลยพินิจซึ่งเป็นเรื่องของกฎแต่อย่างใด ฉะนั้นการวินิจฉัยว่าข้อ 34.5.2 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลฯ เป็นข้อกำหนดที่เอื้อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม จึงเป็นการวินิจฉัยโดยนำเรื่องการใช้ดุลยพินิจของผู้ได้รับอำนาจไปปะปนกับเรื่องของกฎ และยังเห็นต่อไปด้วยว่าการวินิจฉัยตามแนวดังกล่าวก็จะกลายเป็นว่า กฎใดมีข้อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง กฎนั้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในภายหลังได้ ซึ่งเป็นคนละเรื่องและคนละส่วนกัน อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีฟังขึ้น

สำหรับประเด็นตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยกหลักเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กล่าวอ้างในคำฟ้องด้วยว่าเป็นการขัดกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งถึงแม้ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้วินิจฉัยถึงหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เนื่องจากไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่อยู่ในอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม แต่คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นได้ว่า หากบุคคลถูกระทบกระเทือนสิทธิด้วยเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์บุคคลนั้นอาจนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ดังเช่นคดีเรื่องดังกล่าวข้างต้น

ข. หลักเรื่องความเสมอภาคของบุคคล

หลักเรื่องความเสมอภาคของบุคคลมีบัญญัติไว้โดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 30²³ โดยหลักเรื่องความเสมอภาคที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการนำความ หรือที่ปรึกษากฎหมายเข้าร่วมในกระบวนการสอบสวนวินัยมีกำหนดไว้ในมาตรา 30 วรรคหนึ่งที่เป็นการรับรอง หรือความเสมอภาคทั่วไป หรือหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย (equality before the law)

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้นเห็นได้ว่า หลักความเสมอภาคไม่ได้เรียกร้องให้ทุกคนต้องเท่าเทียมกันทุกกรณี กรณีจะเข้าเกณฑ์เฉพาะภายในขอบเขตของกฎหมาย หรือความเสมอภาคเรียกร้องแต่เพียงว่ารัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกัน ถ้ามีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกัน หรือปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันย่อมเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคอันก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำนั้น โดยอาจใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลได้²⁴

มีแนววินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา 30 ดังกล่าว เช่น

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2546

เรื่องนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น อันเป็นการ

²³ มาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิ และเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

²⁴ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547, พฤษภาคม). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 187-188.

สิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมาย ด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ และสถานะของบุคคล เนื่องจากสิทธิการใช้ชื่อนั้นเป็นสิทธิของบุคคลที่จะแสดงเผ่าพันธุ์ เพื่อเกลาเหล่ากอของตน และเป็นสิทธิที่ทุกคนมีอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีได้มีการแบ่งแยกว่าเป็นสิทธิของชายหรือของหญิง อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สำหรับข้ออ้างที่ว่า การเลือกปฏิบัติดังกล่าวมีเหตุผลของสังคมที่ว่า เพื่อความเป็นเอกภาพและความสงบสุขของครอบครัว อีกทั้งสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชนชาวไทยนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวรับฟังไม่ได้ เนื่องจากความเป็นเอกภาพและความสงบสุขของครอบครัวเกิดขึ้นจากความเข้าใจการยอมรับ และการให้เกียรติซึ่งกันและกันระหว่างสามีและภรรยาประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการใช้ชื่อสกุลฉบับแรกของประเทศไทย พ.ศ. 2456 โดยก่อนหน้านั้นประเทศไทยไม่มีระบบการใช้ชื่อสกุล จึงไม่น่าจะเป็นเรื่องของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่มีมาช้านาน อีกทั้งการให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตน ได้นั้นเป็นเพียงการส่งเสริมให้ชายและหญิงมีสิทธิเสมอภาคกันทางกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 จึงเป็นการใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

มีข้อสังเกตว่า เมื่อครั้งมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเรื่องนี้ ยังมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อยู่ แต่บทบัญญัติเรื่องหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540²⁵ มีบทบัญญัติเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ฉบับปัจจุบัน) ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2546 นี้ จึงย่อมยังคงใช้เป็นหลัก หรือเป็นบรรทัดฐานสำหรับมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.142/2547

คดีเรื่องนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบอาชีพทนายความ และได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการ ตำแหน่งอัยการผู้ช่วยฟ้องว่า คณะกรรมการอัยการซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยประจำปี พ.ศ. 2544 ผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบตามประกาศดังกล่าว แต่ถูกคัดสิทธิสอบโดยผู้ถูกฟ้องคดีได้นำรายงานผลการตรวจร่างกายจากคณะกรรมการแพทย์มาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีบุคลิกภาพและร่างกายไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการตามมาตรา 33 (11) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัด

²⁵ แหล่งเดิม. หน้า 187-188.

ต่อบทบัญญัติมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้วางหลักแห่งความเสมอภาคไว้ ซึ่งหลักดังกล่าวนี้องค์กรต่างๆ ของรัฐรวมทั้งฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกัน ในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกัน ในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงเห็นได้ว่าหลักความเสมอภาคไม่ได้บังคับให้องค์กรต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน ตรงกันข้ามกลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกัน ในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นอย่างเดียวกัน อย่างไรก็ตามการแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นอย่างเดียวกัน อย่างไรก็ตามการแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทต่างๆ แล้วปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไปนั้น มาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติวางข้อจำกัดการกระทำดังกล่าวขององค์กรต่างๆ ของรัฐไว้ว่า การนำเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาอ้างเพื่อเลือกปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกัน หากเป็นไปโดยไม่เป็นธรรมก็ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมเช่นเดียวกัน ดังนั้น หากการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างดังกล่าว โดยไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแห่งการรับฟังย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว

เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีแม้รูปกายพิการ แต่ไม่ถึงขนาดที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่การงานตามปกติได้โดยประกอบวิชาชีพทนายความมาแล้วและการที่คณะกรรมการแพทย์ฯ รายงานผลการตรวจร่างกายของผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีมีรูปกายพิการ โดยคณะกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติตามมาตรา 33 (11) และ (12) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการฯ นั้น ความเห็นดังกล่าวเป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นที่เสนอผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อประกอบการพิจารณาเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีโดยมิได้พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังว่าการที่ผู้ฟ้องคดีมีกายพิการดังกล่าวจะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงาน

ในหน้าที่ของข้าราชการอัยการได้อย่างไร มติของผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการ ในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยฯ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยไม่ชอบด้วยมาตรา 33 (11) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการฯ และเป็นกรเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยประจำปี พ.ศ. 2544

เมื่อครั้งมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.142/2547 นี้ ยังมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งบทบัญญัติของมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติทำนองเดียวกันกับมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังที่อ้างแล้ว ดังนั้นหลักที่ศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวได้วางไว้จึงยังคงใช้เป็นบรรทัดฐานกับมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้

นอกจากนี้ มาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2550²⁶ ยังได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยชัดเจนอีกว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องมีสิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่จะมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมาย หรือกฎที่ออกตามกฎหมายนั้น

ค. หลักเรื่องหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

หลักเรื่องหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการนำความ หรือที่ปรึกษากฎหมายเข้าร่วมในกระบวนการสอบสวนวินัย มีกำหนดไว้ในมาตรา 27²⁷ ที่ระบุให้สิทธิและเสรีภาพผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง โดยบทบัญญัติมาตรานี้ได้ระบุหมายรวมถึงสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งด้วย ซึ่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งปรากฏตอนหนึ่งอยู่ในรัฐธรรมนูญส่วนที่ 1 หมวด 3 “สิทธิและ

²⁶ มาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า

“บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงาน หรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมาย หรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

²⁷ มาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า

“สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

เสรีภาพของชนชาวไทย” ตามที่บัญญัติไว้ตั้งแต่ส่วนที่ 1 บททั่วไป ที่มีการกล่าวถึงเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมาตรา 26 และมาตรา 28 ดังที่อ้างแล้วด้วย และส่วนที่ 2 ความเสมอภาค ที่มีการกล่าวถึงเรื่องหลักความเสมอภาคในมาตรา 30 และมาตรา 31 ดังที่อ้าง

องค์กรของรัฐที่ถูกผูกพันโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แบ่งเป็นองค์กรของรัฐในทางโครงสร้าง หมายความว่าถ้าองค์กรนั้นเป็นองค์กรของรัฐ ตามที่ได้แบ่งออกเป็นองค์กรนิติบัญญัติบริหาร หรือตุลาการแล้ว การกระทำต่างๆ ขององค์กรเหล่านั้นย่อมต้องถูกผูกพันต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน กับทั้งเป็นองค์กรของรัฐในแง่ของการทำภารกิจขององค์กร โดยเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชนโดยไม่คำนึงว่าองค์กรเหล่านั้นจะเป็นนิติบุคคลมหาชน หรือนิติบุคคลเอกชน

อย่างไรก็ตามหลักความผูกพันโดยตรงจะปราศจากความหมายหากการใช้อำนาจขององค์กรนั้นๆ ไม่สามารถถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ ซึ่งหมายความว่าจะทำให้คุณค่าของสิทธิเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไร้ความหมายไม่มีค้ำยันค้ำในทางปฏิบัติ เหตุนี้หลักความผูกพันโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพจึงต้องมีองค์กรตุลาการอาจควบคุมตรวจสอบได้เพื่อเป็นหลักประกันเรื่องดังกล่าว²⁸

ทั้งนี้ หากกฎหมายฉบับใด เช่น กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธินำความ หรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในการสอบสวนทางวินัยได้ อาจมีปัญหาในเรื่องการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกสอบสวนทางวินัยในฐานะผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยได้

ในเรื่องการใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาล รวมทั้งการสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดสิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทยนี้มีบัญญัติไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 28 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ดังที่อ้างแล้ว ซึ่งมีผลที่ต่อเนื่องคือ รัฐจะจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ข้างต้นไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญได้

²⁸ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547, พฤษภาคม). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 2 ปรับปรุงใหม่). หน้า 252 และ 255-256.

กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ และเสรีภาพนั้นไม่ได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550²⁹

การจำกัดสิทธิ และเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ต้องเป็นไปตามหลักที่ว่ากฎหมายที่จะจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย กฎหมายที่จำกัดสิทธิ และเสรีภาพนั้นจึงจะเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่จำกัดสิทธิ และเสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นการแสดงถึงลักษณะร่วมกันของหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐ และกรณีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ถือเป็นสาระสำคัญที่องค์กรนิติบัญญัติจะต้องพิจารณากำหนดเอง จะมอบอำนาจให้องค์กรออกกฎหมายลำดับรองจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนไม่ได้

นอกจากนั้น การจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนอาจกระทำได้อีกกรณีหนึ่ง เฉพาะตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น เช่น บทบัญญัติมาตรา 34 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550³⁰ ที่กำหนดว่าการจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง และการเลือกถิ่นที่อยู่ของประชาชนจะกระทำได้เฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ 4 กรณีเท่านั้น คือ ก. เพื่อความมั่นคงของรัฐ ข. เพื่อความสงบเรียบร้อย และสวัสดิภาพของประชาชน ค. เพื่อการผังเมือง และ ง. เพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ดังนั้น หากมีการตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการเดินทางโดยอาศัยวัตถุประสงค์เพื่อการอื่น นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ 4 กรณีดังกล่าว กฎหมายที่ตราขึ้นย่อมขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ³¹

²⁹ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ และเสรีภาพนั้นมิได้”

³⁰ มาตรา 34 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง และมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์”

³¹ แหล่งเดิม. หน้า 258- 259

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็น “กฎหมายกลาง” หรือ “กฎหมายทั่วไป” สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออก “คำสั่งทางปกครอง” การที่กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายทั่วไปย่อมหมายความว่า หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในการออกคำสั่งทางปกครองไว้อย่างไร เจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติไปตามกฎหมายเฉพาะ แต่หากกฎหมายเฉพาะนั้นมีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมไว้ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการฯ หรือกฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้ต่ำกว่ามาตรฐานการปฏิบัติราชการในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้กฎหมายเฉพาะนั้นไม่ได้ แต่ต้องใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบังคับแก่กรณี อย่างไรก็ตามถ้าเป็นกรณีของขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเจ้าหน้าที่ต้องใช้กฎหมายเฉพาะนั้นๆ บังคับแก่ขั้นตอน และระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเสมอ ทั้งนี้โดยมีพักต้องคำนึงว่าขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้นจะมีหลักประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่³²

ตามกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคสอง³³ ได้ให้คำนิยามของคำว่า การพิจารณาทางปกครองว่าหมายถึงการเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 5 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้คำนิยามของคำว่าคำสั่งทางปกครองว่าหมายถึงการใช้อำนาจของตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีผลเป็นก่อสิทธิเปลี่ยนแปลงสิทธิ โอนสิทธิ สงวนสิทธิ หรือระงับสิทธิ หรือมีผลกระทบต่อ

³² รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง*. หน้า 84-85.

³³ มาตรา 5 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า
“ในพระราชบัญญัตินี้
“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง”

สถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ³⁴ นอกจากนี้คำสั่งทางปกครอง ยังมีความรวมถึงการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁵ ด้วย โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ดังกล่าว ได้ให้ความหมายของคำว่า คำสั่งทางปกครองเพิ่มเติมจากความหมายของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ดังกล่าว ได้กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองหมายความรวมถึงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องพัสดุเกี่ยวกับการจัดหา หรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีการตั้งรับ หรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อมา ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ การอนุมัติตั้งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ การส่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาข้อเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และการสั่งให้เป็นผู้ทำงาน รวมถึงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการให้ทุนการศึกษา หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

เมื่อศึกษาจากแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเพิ่มเติมจากบทบัญญัติของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าว เพื่อค้นหาความหมายของคำสั่งทางปกครองแล้ว ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดได้มีแนววินิจฉัยไว้หลายเรื่องว่า คำสั่งทางปกครองมีความถึงการใช้อำนาจตาม

³⁴ มาตรา 5 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย การอุทธรณ์ การรับรอง และรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

³⁵ กฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

1. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การตั้งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อมา ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(2) การอนุมัติตั้งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(3) การส่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาข้อเสนอ หรือการดำเนินการอื่นใด ในลักษณะเดียวกัน

(4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

2. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา”

กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องใดก็ได้ เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง และคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแก่ข้าราชการ เพราะคำดังกล่าวเข้าเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการก่อกำเนิด เปลี่ยนแปลงสิทธิ โอนสิทธิ สงวนสิทธิ หรือระงับสิทธิ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล โดยคำสั่งทางปกครองไม่ได้มีความหมายอย่างแคบว่าหมายถึง คำสั่งเกี่ยวกับการพัสดุ หรือคำสั่งเกี่ยวกับการให้ทุน หรือไม่ให้ทุนการศึกษาตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) เท่านั้น

ดังนั้น การพิจารณาทางปกครองจึงย่อมมีความหมายอย่างกว้างว่า หมายรวมถึง การดำเนินการสอบสวนทางวินัยก่อนจะมีการทำคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วย

ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนววินิจฉัยเรื่องการดำเนินการสอบสวนทางวินัยเป็นการพิจารณาทางปกครองและคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองไว้หลายเรื่อง เช่นคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 46/2549 คำสั่งปกครองสูงสุดที่ 697/2551

อีกทั้งยังมีแนววินิจฉัยเรื่องคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 129/2545

นอกจากนั้น ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนต่อศาลปกครองอันเป็นคำสั่งทางปกครองดังที่กล่าวแล้วนั้น เมื่อศึกษาจากแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้ว สามารถแบ่งแยกคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยในคดีดังกล่าวโดยแบ่งออกได้เป็นคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัย หรือเรื่องรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่เป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเรื่องรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการนี้เป็นถ้อยคำที่กฎหมายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)³⁶ กำหนดไว้ และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเนื้อหา หรือรายละเอียดในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

³⁶ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจมิชอบ”

ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัย หรือเรื่องรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่เป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งนั้น มีข้อสังเกตว่าศาลปกครองยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหา หรือรายละเอียดในการออกคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งมีนัยสำคัญว่า หากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยฉบับใดไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุไม่ถูกต้องในเรื่องรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้วศาลปกครองสูงสุดจะมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอน หรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองฉบับนั้น โดยศาลปกครองจะยังไม่วินิจฉัยในเนื้อหา หรือรายละเอียดในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นอย่างใด ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องนี้ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.218/2548

อีกทั้งยังมีแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดอีกหลายเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาโดยได้วินิจฉัยในเนื้อหา หรือรายละเอียดในการออกคำสั่งทางปกครองด้วย ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.144/2547

นอกเหนือจากที่กล่าวแล้วข้างต้น ยังมีข้อพิจารณาตามกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของข้าราชการพลเรือนนำความ หรือที่ปรึกษาที่ร่วมในการดำเนินการทางวินัยต่อไปอีกตามมาตรา 5 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁷ ที่ให้ความหมายของคำว่า “คู่กรณี” ว่า หมายความว่ารวมถึงข้าราชการพลเรือนที่ถูกสอบสวนทางวินัยเป็นผู้จะอยู่ในบังคับของคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเป็นคำสั่งทางปกครองได้ เพราะหากผลสอบสวนปรากฏว่าข้าราชการพลเรือนนั้นกระทำความผิดวินัยจริง ข้าราชการนั้นก็จะถูกลงโทษทางวินัยตามคำสั่งลงโทษทางวินัย ประกอบกับ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁸ ที่กำหนดให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนที่เป็นคู่กรณีในการนำความ หรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในกระบวนการสอบสวน

³⁷ มาตรา 5 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ในพระราชบัญญัตินี้

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอ หรือคู่คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง”

³⁸ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ที่คู่กรณีมีสิทธินำความ หรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้

การใดที่นายความ หรือที่ปรึกษาได้ทาลงต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น”

ทางวินัยได้ ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงก็ตาม

และที่สำคัญต้องพิจารณาตามมาตรา 5 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁹ ด้วย ประกอบกับมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴⁰ ด้วย โดยมาตรา 5 วรรคหกฯ กำหนดค่านิยมของคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายรวมถึงคณะบุคคลที่ใช้อำนาจหน้าที่ หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการรัฐวิสาหกิจ หรือถึงการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม และมาตรา 27 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ต้องแจ้งสิทธิ และหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณีด้วย แล้วทำรายงานผลการสอบสวนเสนอผู้สั่งแต่งตั้ง

การที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนเป็นคณะบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งของส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐต่างๆ เพื่อทำหน้าที่สอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนแล้วจัดทำรายงานการสอบสวนเสนอผู้สั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไปตามข้อ 31 วรรคหนึ่งแห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาอันเป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับแก่การสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับปี พ.ศ. 2535 และ ปี พ.ศ. 2551 คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ว่าเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง จึงย่อมอยู่ในความหมายของคณะบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายด้วย

ดังนั้น คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจึงย่อมอยู่บังคับของกฎหมายมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในอันที่จะต้องแจ้งสิทธิในเรื่องต่างๆ ซึ่งรวมถึงสิทธิในการนำพยานความ หรือที่ปรึกษาของข้าราชการนั้นเข้ามาในกระบวนการสอบสวน

³⁹ มาตรา 5 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจ หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นระบบราชการรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นทางรัฐ หรือไม่ก็ตาม”

⁴⁰ มาตรา 27 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิ และหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี”

ทางวินัยอันเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังที่อ้างแล้วด้วย

มีปัญหาต่อไปว่า หากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ว่าเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ไม่ได้แจ้งสิทธิในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนให้ข้าราชการพลเรือนทราบจะมีผลทางกฎหมายเป็นประการใด

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดยังไม่เคยมีแนววินิจฉัยในปัญหาเรื่องนี้ แต่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 7⁴¹ และมีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งในการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 (2) แห่งพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴² โดยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยให้คำปรึกษาตามเรื่องเสร็จที่ 295/2545 บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องกรณีที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

⁴¹ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเก้าคน เป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการแต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ผู้นั้นต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ”

⁴² คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นเรื่องนี้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณีนั้น มุ่งหมายให้คู่กรณีที่เข้ามามีส่วนสัมพันธ์กับกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้รับความเป็นธรรม และมีโอกาสที่จะโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนได้ถ้ากรณีของสิทธิหน้าที่ใดที่คู่กรณีไม่ทราบจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้นั้นแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีจำเป็นที่ต้องแจ้งให้ทราบ กรณีที่จำเป็นต้องแจ้งให้ทราบหรือไม่ จะแตกต่างกันไปในแต่ละเรื่อง แต่ละคู่กรณี และสภาพแวดล้อม

ส่วนการที่เจ้าหน้าที่ไม่แจ้งสิทธิและหน้าที่ที่จำเป็นแก่กรณีให้ทราบย่อมทำให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถ้าเป็นกรณีที่เป็นการสำคัญอันอาจทำให้คู่กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครอง คำสั่งทางปกครองที่เกิดจากการนั้นอาจถูกเพิกถอนได้ เพราะเหตุที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ปกครอง พ.ศ. 2539 โดยธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้ขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า การพิจารณาว่ากรณีใดจำเป็นหรือไม่ จำเป็นต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบนั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร และผลของการปฏิบัติไม่ครบถ้วนเป็นอย่างไร ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นสรุปได้ว่าการแจ้งสิทธิดังกล่าวเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องกระทำมิฉะนั้นอาจทำให้คู่กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมอันจะมีผลให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมาภายหลังเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับกฎหมายต่างประเทศที่เป็นประเทศระบบคอมมอนลอว์ คือกฎหมายประเทศกรีซ กฎหมายประเทศกรีซ มีบทบัญญัติเป็นการสนับสนุนกฎหมายประเทศไทยดังกล่าว โดยประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือน (Code of civil Servants) มาตรา 133 ของประเทศกรีซได้บัญญัติเรื่องการสอบสวนข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจะต้องได้รับการสอบสวนโดยกระบวนการสอบสวนทางวินัย การสอบสวนข้าราชการต้องมีการกล่าวคำปฏิญาณ หรือสาบานตนก่อน และข้าราชการอาจนำทนายความเข้าร่วมในการสอบสวน ข้อขัดข้องหรือการปฏิเสธใดๆ ในการสอบสวนข้าราชการจะไม่ขัดขวางต่อการดำเนินการสอบสวนซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้สิทธิแก่ข้าราชการที่อาจนำทนายความเข้าร่วมในการสอบสวนนั้นได้

ด้วยเหตุนี้ การที่ประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือน (Code of Civil Servants) มาตรา 133 ของประเทศกรีซ มีบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ให้สิทธิแก่ข้าราชการที่อาจนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในการสอบสวนทางวินัยได้ถือวาสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่คุ้มครองเรื่องหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักเรื่องความเสมอภาคของบุคคลและหลักเรื่องหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล รวมถึงกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่วางหลักว่าการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการเป็นการพิจารณาทางปกครอง และเคยมีแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดว่าศาลปกครองอาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ราชการซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองได้ หากคำสั่งทางปกครองนั้นมีกระบวนการสอบสวนทางวินัย หรือการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในเรื่องรูปแบบ วิธีการ หรือขั้นตอนในการสอบสวนทางวินัย ตลอดจนแนวตอบข้อหารือของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ว่า หากไม่มีการแจ้งสิทธิดังกล่าวย่อมทำให้กระบวนการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีกระบวนการสอบสวนทางวินัยนั้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจมีผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกมาภายหลังไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย

ดังนั้น การที่กฎหมายดังกล่าวข้างต้นมีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนั้นเองอย่างชัดเจนว่าให้ข้าราชการมีสิทธินำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในกระบวนการสอบสวนทางวินัยก็จะเป็นผลดีในอันที่จะป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาทที่ว่า ข้าราชการไม่ทราบสิทธิดังกล่าว จึงไม่ได้รับความเป็นธรรมในการสอบสวนทางวินัยแล้วนำคดีไปฟ้องศาลปกครองว่ากระบวนการสอบสวนทางวินัยและคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีความเสี่ยงอย่างสูงที่ศาลจะพิพากษา หรือมีคำสั่งให้ข้าราชการนั้นเป็นฝ่ายชนะคดีได้

เมื่อพิจารณากฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อันได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ไม่มีบทบัญญัติในสิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในอันที่จะนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในกระบวนการสอบสวนทางวินัยได้

สำหรับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นอนุบัญญัติ คือประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัย ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 ซึ่งเป็นประกาศที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (หรือ ก.พ.อ.) กำหนดขึ้น เพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 14 (3)⁴³ ประกอบกับมาตรา 17⁴⁴ และมาตรา 49⁴⁵ แห่งพระราช

⁴³ มาตรา 14 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า

“ก.พ.อ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(3) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัย และการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ และการพิจารณาคำแห่งวิชาการ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว”

⁴⁴ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา บัญญัติว่า

“หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาคำแห่งทางวิชาการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพ ในการวางหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่งจะไม่กำหนดภาระหน้าที่ของตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง โดยกำหนดภาระหน้าที่ของหน่วยงานแทนก็ได้

ข้อบังคับตามวรรคหนึ่งต้องไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนดตามมาตรา 14 (3)”

⁴⁵ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา บัญญัติว่า

บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 โดยถึงแม้ประกาศดังกล่าวได้กำหนดไว้ในข้อ 6 ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิเต็มที่ในการโต้แย้งข้อกล่าวหา แต่ประกาศดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษารับทราบและเข้าใจได้ชัดเจนว่ามีสิทธินำทนายความและที่ปรึกษาเข้าร่วมในกระบวนการสอบสวนทางวินัยที่ข้าราชการนั้นอยู่ในฐานะผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงถือได้ว่ากฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมด้วยอนุบัญญัติที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในอันที่จะสามารถนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในกระบวนการสอบสวนทางวินัยเหมือนเช่นกฎหมายประเทศกรีซ และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอันอาจมีปัญหาที่สำคัญที่ทำให้กระบวนการสอบสวนทางวินัย และคำสั่งลงโทษทางวินัยที่อาจเกิดขึ้นในภายหลังนั้น เป็นกระบวนการสอบสวนและคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนกระบวนการสอบสวน และคำสั่งลงโทษวินัยนั้น และมีแนวโน้มอย่างสูงที่ข้าราชการนั้นจะเป็นฝ่ายชนะคดีได้ด้วย

5.3.2 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องสิทธิของข้าราชการในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์ (ประเทศสหรัฐอเมริกา)

“ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำผิดวินัย หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยพลัน และต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า เว้นแต่กรณีการกระทำผิดวินัยที่มีโทษความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่ ก.พ.อ. กำหนดจะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ก่อนตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาจะมอบหมายให้บุคคลใดสืบสวนเบื้องต้นว่าการกล่าวหาอันมีหลักฐานตามสมควรหรือไม่ก็ได้

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณา และผู้มีอำนาจในการตั้งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17

ในกรณีอธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย คำว่าผู้บังคับบัญชาตามมาตรา นี้ ให้หมายถึงผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ”

เมื่อพิจารณากฎหมายประเทศไทยโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันแล้ว รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กล่าวถึงสิทธิการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนวินัยข้าราชการตามหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความเสมอภาคของบุคคล และมีการกำหนดสิทธิเรื่องทนายความไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังที่กล่าวโดยละเอียดแล้วในเรื่อง 5.3.1

กฎหมายต่างประเทศ คือกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศระบบคอมมอนลอว์ มีหลักการในเรื่องสิทธิของข้าราชการดังกล่าวไว้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายประเทศไทยข้างต้น โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้ยอมรับ และนำหลักศุภนิติกระบวนการ (Due Process of Law) หมายถึงกระบวนการอันถูกต้องตามกฎหมายซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติในกรณีที่จะดำเนินการใดๆ อันอาจกระทบต่อชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของเอกชนโดยหลักดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ปี ค.ศ. 1791 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ปี ค.ศ. 1868 โดยศาลฎีกาสหรัฐได้วางหลักดังกล่าวไว้ก็คือวิธีการ Judicialization ซึ่งเป็นการบังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องนำวิธีพิจารณาของศาลมาใช้กับสิทธิของเอกชนในกระบวนการสอบสวนทางวินัยเช่นเดียวกับสิทธิของจำเลยในคดีอาญา โดยทั่วไปจะมีสิทธิหลายประการ เช่น สิทธิที่จะมีทนายความเข้าดำเนินการแทน⁴⁶

ในเรื่องการรับฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการยอมรับโดยวางหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 7 (c) ของ Administrative Procedure Act 1946 ว่า “คู่กรณีทุกฝ่ายมีสิทธิที่จะแสดงข้อกล่าวหา หรือข้อแก้ตัวของตน โดยแสดงพยานหลักฐานด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษร และมีสิทธิซักค้านเพื่อที่จะได้มาซึ่งข้อเท็จจริงโดยสมบูรณ์” ซึ่งศาลฎีกาสหรัฐก็ได้ยืนยันถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในคดี Philadelphia Co V. Securities Exchange Commission (1948) ว่า “การวินิจฉัยข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นโดยศาล หรือคณะกรรมการกึ่งตุลาการไม่อาจจะทำได้โดยชอบถ้าไม่ได้มีการพิจารณาข้อเท็จจริง โดยให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้มีโอกาสที่จะรู้ข้ออ้างของฝ่ายตรงข้าม ได้รับฟังพยานหลักฐานที่ฝ่ายตรงข้ามอ้าง ได้ซักค้านพยาน ได้แสดงพยานหลักฐานของตนเอง และได้โต้แย้งฝ่ายตรงข้าม สิ่งเหล่านี้คือหลักศุภนิติกระบวนการตามกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5”

หลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่ายดังกล่าวได้ขยายรวมไปถึงสิทธิที่จะมีทนายความเข้าดำเนินการแทนตนด้วย⁴⁷

⁴⁶ วิชัย วิวิตเสรี อ่างแล้ว

⁴⁷ อ่าพน เจริญชีวินทร์ อ่างแล้ว

ดังนั้น การที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในอันที่จะสามารถนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในกระบวนการสอบสวนทางวินัยเหมือนเช่นกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2550 กับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งแม้มีการกำหนดสิทธิดังกล่าวในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ตาม ก็อาจทำให้ข้าราชการฯ ไม่อาจทราบสิทธิได้ทันทีอันอาจมีปัญหาคriticalในกระบวนการสอบสวนทางวินัย และคำสั่งลงโทษทางวินัยที่อาจเกิดขึ้นในภายหลังนั้นเป็นกระบวนการสอบสวน และคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง และมีแนวโน้มที่ข้าราชการนั้นเป็นฝ่ายชนะคดีได้

5.3.3 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องสิทธิของข้าราชการในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายประเทศระบบซีวิลลอว์ (ประเทศญี่ปุ่น)

กฎหมายประเทศไทย โดยกฎหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย ไม่ว่าจะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใดก็ตาม ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ที่ถูกสอบสวนทางวินัยในอันที่จะแต่งตั้งที่ปรึกษาทางกฎหมายได้ กรณีจึงจำเป็นต้องพิจารณากฎหมายอื่นประกอบด้วย

เมื่อพิจารณาประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทยแล้ว เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฯ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการแต่งตั้งที่ปรึกษาทางกฎหมายของข้าราชการที่ถูกสอบสวนทางวินัยได้ในเรื่องหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เรื่องความเสมอภาคของบุคคล และเรื่องหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อีกทั้งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องการพิจารณาทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง และแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดทั้งในเรื่องคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในเรื่องรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการ และที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในเรื่องเนื้อหา รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องผลการไม่แจ้งสิทธิในการนำทนายความและที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวน ดังที่กล่าวโดยละเอียดในเรื่อง 5.3.1 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องสิทธิของข้าราชการในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์ (ประเทศกรีซ)

สำหรับกฎหมายประเทศระบบซีวิลลอว์ คือประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้บัญญัติหลักการเรื่องการให้สิทธิแก่ข้าราชการดังกล่าว ไว้เช่นเดียวกันกับกฎหมายของประเทศไทยดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

โดยพระราชบัญญัติการบริการสาธารณสุขแห่งชาติ 1947 ของประเทศญี่ปุ่น ได้กล่าวถึงการดำเนินการทางวินัยในเรื่องการสอบสวนทางวินัยไว้ในมาตรา 91

มาตรา 91 (3) ได้บัญญัติเรื่องการสอบสวน ดังนี้

“ผู้อุทธรณ์ หรือตัวแทน และเจ้าหน้าที่คู่กรณีอาจเข้าร่วมการพิจารณาทุกครั้ง แต่งตั้งที่ปรึกษาทางกฎหมาย ทำคำแถลง แสดงพยานบุคคล จัดหาเอกสาร บันทึกต่างๆ รวมทั้งข้อเท็จจริง และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็น”

เมื่อกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาทั้งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงอนุบัญญัติที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้มีบทบัญญัติให้สิทธิดังกล่าวแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้ เช่นเดียวกับกฎหมายประเทศญี่ปุ่น และกฎหมายของประเทศไทยดังกล่าวอาจส่งผลให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ต้องเสียสิทธิเรื่องทนายความหรือที่ปรึกษาเพราะกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้บัญญัติให้สิทธิดังกล่าวนำคดีไปฟ้องต่อศาลเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งว่ากระบวนการสอบสวนทางวินัยที่ไม่ได้ให้สิทธิเรื่องทนายความฯ นั้นไม่ได้ให้ความเป็นธรรมจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลที่ตามมาคือคำสั่งลงโทษทางวินัยกับข้าราชการนั้นย่อมมีผลไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย

5.3.4 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องการดำเนินการทางวินัย เรื่องสิทธิของข้าราชการในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายประเทศไทย กับกฎหมายประเทศระบบซวีลลอร์ว (ประเทศฝรั่งเศส)

กฎหมายของประเทศไทย คือรัฐธรรมนูญ และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในการให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยได้ ดังที่กล่าวโดยละเอียดแล้วข้างต้น ในเรื่องที่

5.3.1

เมื่อพิจารณากฎหมายประเทศระบบซวีลลอร์ว คือกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมีบทบัญญัติเป็นการสนับสนุนกับบทบัญญัติของกฎหมายประเทศไทยดังกล่าว โดยกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส รัฐบัญญัติฉบับที่ 83-634 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการผู้ถูกดำเนินการทางวินัยในการได้รับความช่วยเหลือจากทนายความ หรือที่ปรึกษา และรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการของรัฐออกตามความในรัฐบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องแจ้งให้ข้าราชการทราบสิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษาได้ และมาตรา 3 ได้

บัญญัติให้สิทธิแก่ข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนต่อหน้าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ตั้งที่อ้างแล้ว กรณีจึงเห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการของฝรั่งเศสได้บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนไว้โดยตรง และที่สำคัญได้บัญญัติให้หน่วยงานต้องแจ้งสิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษาให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย ซึ่งสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้ตีความบทบัญญัติดังกล่าวอย่างเคร่งครัด โดยมีคำพิพากษาว่า การแจ้งสิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษาตามที่กำหนดในมาตรา 1 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ถือเป็น “แบบพิธีบังคับ” (formalité [qui] présente un caractère obligatoire) ที่หน่วยงานต้องปฏิบัติตาม แม้ในกรณีที่จะลงโทษทางวินัยโดยตักเตือน (avertissement) หรือภาคทัณฑ์ (blâme) อันเป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องขอความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนก็ตาม ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า ในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี สำนักงานป่าไม้แห่งชาติผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงสิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษา การละเลยไม่แจ้งสิทธิดังกล่าวย่อมมีผลให้คำสั่งของผู้อำนวยการสำนักงานป่าไม้แห่งชาติที่ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีโดยเปิดเผยต่อสาธารณะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง⁴⁸ คำพิพากษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า สภาแห่งรัฐพิจารณาว่า การที่หน่วยงานมิได้แจ้งสิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษาให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบตามที่กฎหมายกำหนด ถือเป็นข้อบกพร่องอันเป็นสาระสำคัญในขั้นตอนการทำคำสั่ง (irrégularité substantielle de la procédure) ซึ่งมีผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องถูกเพิกถอน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายและแนวคำพิพากษาของศาลในประเทศฝรั่งเศสข้างต้น ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมี “หลักประกัน” สำหรับข้าราชการผู้ถูกสอบสวนทางวินัยสูงกว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่มีได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ และแม้ว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” จะบัญญัติให้สิทธิแก่คู่กรณีในการมีทนายความหรือที่ปรึกษา รวมทั้งบัญญัติให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแก่คู่กรณีในการมีทนายความหรือที่ปรึกษา รวมทั้งบัญญัติให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแก่คู่กรณีตามความจำเป็น แต่โดยผลของการตีความของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ให้ความเห็นว่า การแจ้งสิทธิตามมาตรา 27 เป็นเพียง “หลักเกณฑ์ทั่วไป” มิใช่เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และการไม่แจ้งสิทธิมีทนายความ หรือที่

⁴⁸ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 17 Juin 1988, M. Bernard Labrosse, req. n° 81815, R.p. 244, A.J.D.A. 1989, p. 50 obs.S.S.

ปรึกษาแก่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการสอบสวนทางวินัยและความสมบูรณ์ของคำสั่งลงโทษทางวินัย ทำให้สิทธิดังกล่าวปราศจาก “สภาพบังคับ” อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ⁴⁹

กรณีแตกต่างกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติเรื่องการให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในการนำนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในกระบวนการสอบสวนทางวินัยได้ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจึงไม่อาจทราบสิทธิดังกล่าวได้โดย ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องไปพิจารณากฎหมายฉบับอื่น เช่น กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และอาจไม่แน่ใจว่าตนมีสิทธิดังกล่าวหรือไม่ จึงมีผลสำคัญที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่อาจใช้สิทธินั้นได้โดยทันที ทั้งที่สิทธิดังกล่าวเป็นความเสมอภาคเบื้องต้น กฎหมายดังกล่าวอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสำคัญของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

กรณีจึงอาจมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิดังกล่าวของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ที่ข้าราชการนั้นประสงค์จะใช้สิทธิดังกล่าวแต่ไม่ได้ใช้สิทธิ หรือหลงสิทธิซึ่งแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับกฎหมายประเทศฝรั่งเศสดังที่กล่าวแล้วข้างต้นที่บัญญัติไว้ให้เห็นชัดเจนในกฎหมายเรื่องการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการนั่นเอง เป็นประโยชน์แก่ข้าราชการประเทศฝรั่งเศสในอันที่จะทราบสิทธิ และใช้สิทธิดังกล่าวได้โดยทันที อันก่อให้เกิดความเสมอภาคในเรื่องการใช้สิทธิโดยทั่วหน้าดังกล่าว

แนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ คือ สมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ให้มีบทบัญญัติเรื่องการให้สิทธิการมีนายความของข้าราชการดังกล่าว โดยให้มีการแจ้งสิทธินี้ให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาทราบก่อนด้วย

5.4 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่ขอลาออกจากราชการเปรียบเทียบกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ขอลาออกจากราชการตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

กรณีข้าราชการพลเรือนขอลาออกจากราชการในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนนั้น เมื่อพิจารณากฎหมายต่างประเทศรวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว กฎหมายดังกล่าว

⁴⁹ สุวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2554, 19 มิถุนายน). บทความเรื่องการแจ้งและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง : หลักเกณฑ์ทั่วไป หรือเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง? เว็บไซต์ PUBLIC LAW NET เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย.

ไม่ได้มีบทบัญญัติในเรื่องนี้แต่อย่างใด กรณีจึงจำเป็นต้องเปรียบเทียบตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย

กฎหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยได้มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมาโดยตลอดโดยเริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ที่ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 89⁵⁰ โดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจสั่งดำเนินการลงโทษทางวินัยหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งอนุญาตให้ข้าราชการลาออกจากราชการเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนที่ออกจากราชการในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัยโดยมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้ เว้นแต่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นออกจากราชการเพราะตาย ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัย หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวไม่ได้

ในเรื่องการออกจากราชการตามที่มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กล่าวถึงนั้น มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518⁵¹

⁵⁰ มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำผิดวินัย เว้นแต่เป็นความคิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว ผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 หรือมาตรา 92 วรรคสาม แล้วแต่กรณี ก็ยังมีอำนาจสั่งดำเนินการลงโทษหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นไปตามหมวดนี้ได้ เว้นแต่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นจะออกจากราชการเพราะตาย”

⁵¹ มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ
- (4) ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 46 มาตรา 59 มาตรา 90 มาตรา 96 มาตรา 97 มาตรา 98 มาตรา 99 หรือมาตรา 100 หรือ
- (5) ถูกสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

วันออกจากราชการตาม (4) และ (5) ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด

การต่อเวลาราชการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ต้องออกจากราชการตาม (2) รับราชการต่อไป จะกระทำมิได้”

ได้กำหนดให้การที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการตามมาตรา 95⁵² เป็นกรณีหนึ่งของการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญฉบับต่อมา คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2535 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 106⁵³ โดยกำหนดไว้ในทำนองเดียวกับมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ดังที่อ้างแล้ว และได้กำหนดเพิ่มเติมว่า กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอันจะเป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยได้ แม้ข้าราชการนั้นออกจากราชการไปแล้ว จะต้องเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการนั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบตามกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของข้าราชการนั้นด้วย อีกทั้งการมีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชานั้นหมายถึงการสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่หากผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ก็ให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษนั้น

⁵² มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการ ให้ยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 เป็นผู้พิจารณา เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 สั่งอนุญาตแล้ว จึงให้ลาออกจากราชการตามคำสั่ง

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญขอลาออกเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเพื่อสมัครรับเลือกตั้งให้กรลาออกมีผลนับตั้งแต่วันที่ผู้นั้นขอลาออก

นอกจากกรณีตามวรรคสอง ถ้าผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตการลาออกเห็นว่าจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการจะยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินสามเดือนนับแต่วันขอลาออกก็ได้

⁵³ มาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำ หรือละเว้นกระทำการใดที่เพื่อเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการ หรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว เว้นแต่ออกจากราชการเพราะตาย ผู้มีอำนาจตามมาตรา 102 วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า หรือมาตรา 104 วรรคสาม แล้วแต่กรณีมีอำนาจดำเนินการสอบสวน หรือพิจารณาตามมาตรา 99 ดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้ เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ เว้นแต่กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ก็ให้คงโทษเสียได้”

ในส่วนของความหมายของคำว่า การออกจากราชการตามที่มาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กล่าวถึงนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 112⁵⁴ โดยกำหนดให้การลาออกจากราชการ และได้รับอนุญาตให้ลาออก หรือการลาออกมีผลตามมาตรา 113⁵⁵ เป็นส่วนหนึ่งของการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา 112 ดังกล่าวด้วย

ในเรื่องการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญอันเป็นเหตุหนึ่งในการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของ

⁵⁴ มาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ
- (3) ได้รับอนุญาตให้ลาออกตามมาตรา 95
- (4) ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 46 มาตรา 59 มาตรา 90 มาตรา 96 มาตรา 97 มาตรา 98 มาตรา 99 หรือมาตรา 100 หรือ

(5) ถูกสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

วันออกจากราชการตาม (4) และ (5) ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้

การต่อเวลาราชการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ต้องออกจากราชการตาม (2) รับราชการต่อไป จะกระทำมิได้”

⁵⁵ มาตรา 113 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

นอกจากกรณีตามวรรคสี่ ข้าราชการพลเรือนสามัญใดประสงค์จะลาออกจากราชการ ให้ยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 เป็นผู้พิจารณาอนุญาต

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 พิจารณาเห็นว่าจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการจะยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันขอลาออกก็ได้ แต่ต้องแจ้งการยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอลาออกทราบ และเมื่อครบกำหนดเวลาที่ยับยั้งแล้วให้การลาออกมีผลตั้งแต่วันถัดจากวันครบกำหนดเวลาที่ยับยั้ง

ถ้าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ไม่ได้อนุญาตให้ลาออกตามวรรคหนึ่ง และไม่ได้ยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกตามวรรคสอง ให้การลาออกนั้นมีผลตั้งแต่วันขอลาออก

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้ยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชา และให้การลาออกมีผลนับตั้งแต่วันที่ผู้นั้นขอลาออก

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการลาออก การพิจารณาอนุญาตให้ลาออกและการยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกจากราชการตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้”

ข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2536 ซึ่งเป็นอนุบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แล้ว อาจแบ่งการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ออกได้หลายกรณี

เช่น กรณีข้าราชการฯ ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการล่วงหน้าก่อนวันขอลาออกจากราชการไม่น้อยกว่า 30 วัน

กรณีนี้ ต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 113 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคห้า (ดังที่อ้างแล้ว) ที่กำหนดข้าราชการฯ ที่ประสงค์จะลาออกฯ ต้องยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชา และรายละเอียดในเรื่องการลาออก และการขยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกจากราชการให้เป็นไปตามระเบียบ ก.พ. รวมถึงระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2536 ข้อ 3 (ดังที่อ้างแล้ว) ข้อ 4⁵⁶ และข้อ 5 วรรคหนึ่ง (ที่อ้างแล้ว) กำหนดว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่ประสงค์จะลาออกจากราชการต้องยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง ซึ่งโดยหลักแล้วข้าราชการนั้นต้องยื่นฯ ล่วงหน้าก่อนวันขอลาออกไม่น้อยกว่า 30 วัน และเมื่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งของข้าราชการนั้น ได้รับหนังสือขอลาออกแล้วต้องตรวจสอบและพิจารณาเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปล่วงหน้าก่อนวันขอลาออกไม่น้อยกว่า 30 วัน หรือไม่ได้ระบุวันขอลาออกให้ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกตั้งอนุญาตตามหนังสือขอลาออกนั้น หรือจะสั่งขยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกก็ได้

ดังนั้น กรณีนี้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกมีอำนาจเลือกสั่งการได้ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่งอนุญาตตามหนังสือขอลาออกจากราชการนั้น ซึ่งข้าราชการนั้นก็ได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการตามวันที่ขอลาออกจากราชการ หรือประการที่สองสั่งขยับยั้งการอนุญาต

⁵⁶ ข้อ 4 ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2536 บัญญัติว่า

“เมื่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งของผู้ขอลาออกจากราชการได้รับหนังสือขอลาออกแล้ว ให้บันทึกวันยื่นหนังสือขอลาออกนั้นไว้เป็นหลักฐาน และให้ตรวจสอบว่าหนังสือขอลาออกดังกล่าวได้ยื่นล่วงหน้าก่อนวันขอลาออกไม่น้อยกว่า 30 วัน หรือไม่ พร้อมทั้งพิจารณาเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือขอลาออก และให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปแต่ละระดับเสนอความเห็นตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน

ในกรณีที่ผู้ขอลาออกเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการส่วนภูมิภาค และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจอนุญาตการลาออก ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งหนังสือขอลาออกของผู้นั้นพร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกเพื่อพิจารณาโดยตรง”

ให้ลาออกเพื่อประโยชน์แก่ราชการซึ่งจะยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกได้เพียงครั้งเดียวไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันขอลาออกจากราชการ และจะขยายอีกไม่ได้ อีกทั้งเมื่อครบกำหนดเวลาที่ยับยั้งแล้วให้การลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ถัดจากวันครบกำหนดเวลาที่ยับยั้งนั้น ซึ่งกรณีนี้แม้ข้าราชการนั้นไม่ได้ลาออกจากราชการตามวันที่ขอลาออกฯ ตั้งแต่ต้นแต่สุดท้ายแล้วก็ได้ลาออกจากราชการถัดจากวันที่ผู้บังคับบัญชาได้ใช้สิทธิยับยั้งไว้ดังกล่าวแล้ว

ปัจจุบันเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้วพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบันดังกล่าวมาตรา 100⁵⁷ ได้บัญญัติความในลักษณะเดียวกันกับมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ดังกล่าว แต่ได้เพิ่มเติมกรอบระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาให้ชัดเจนเพื่อความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกดำเนินการตามมาตรา 100 ดังกล่าวว่า ผู้บังคับบัญชาต้องรีบดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง⁵⁸ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการด้วย

⁵⁷ มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำ หรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวข้องกับราชการหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว โดยมิใช่เพราะเหตุตาย ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ

ในกรณีตามวรรคหนึ่งถ้าผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่าง ไม่ร้ายแรงก็ให้งดโทษ”

⁵⁸ มาตรา 93 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57”

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 107⁵⁹ วรรคหนึ่ง ด้วยว่าการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ และได้รับ อนุญาตให้ลาออก หรือการลาออกมีผลตามมาตรา 109⁶⁰ เป็นเหตุหนึ่งของการที่ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการด้วย

ปรากฏตัวอย่างของคดีปกครองในเรื่องดังกล่าวเมื่อครั้งยังใช้บังคับพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เช่น คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1878/2554 (คดีถึงที่สุด) คดีปกครองระหว่างนายสมภพ เบญจฤทธิ์ ผู้ฟ้องคดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

⁵⁹ มาตรา 107 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ
- (3) ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออก หรือการลาออกมีผลตามมาตรา 109
- (4) ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 59 มาตรา 67 มาตรา 101 มาตรา 110 หรือมาตรา 111 หรือ
- (5) ถูกสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก”

⁶⁰ มาตรา 109 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการให้ยื่นหนังสือลาออกต่อผู้บังคับบัญชา เหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง โดยยื่นล่วงหน้าก่อนวันขอลาออกไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่ง บรรจุตามมาตรา 57 เป็นผู้พิจารณาก่อนวันขอลาออก

ในกรณีที่ผู้ประสงค์จะลาออกยื่นหนังสือขอลาออกล่วงหน้าน้อยกว่าสามสิบวัน และผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่ามีเหตุผลและความจำเป็นจะอนุญาตให้ลาออกตามวันที่ขอลาออกก็ได้

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่าจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการ จะ ขยับยั้งการลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันขอลาออกก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นถ้าผู้ขอลาออกมิได้ถอน ใบลาออกก่อนครบกำหนดระยะเวลาการยับยั้งให้ถือว่าการลาออกนั้นมีผลเมื่อครบกำหนดเวลาที่ได้ยับยั้งไว้

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มิได้ยับยั้งตามวรรคสามให้การลาออกนั้น มีผลตั้งแต่วันขอลาออก

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กร อิสระตามรัฐธรรมนูญ ตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนด หรือเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้ยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชาตามวรรคหนึ่ง และให้การลาออกมีผลนับตั้งแต่วันที่ผู้นั้นขอลาออก

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการลาออก การพิจารณาอนุญาตให้ลาออกและการยับยั้งการลาออก จากราชการ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด”

คดีเรื่องนี้สรุปได้ว่า นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี เคยรับราชการสังกัดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นอาจารย์สอนที่คณะทันตแพทยศาสตร์ โดยได้ขอลาอนุญาตลาศึกษาต่อระดับปริญญาโท และระดับปริญญาเอก สาขาทันตกรรมประดิษฐ์ด้วยทุนประเภทสอง (ทุนส่วนตัว) ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ในระหว่างที่นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ดำเนินการทำเรื่องขอขยายระยะเวลาลาศึกษาต่อไปอีก นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ได้รับหนังสือแจ้งจากคณะทันตแพทยศาสตร์ว่าให้นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี เดินทางกลับ แต่นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าใกล้สำเร็จการศึกษาและหากเดินทางกลับต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 27 กันยายน 2547 ขอลาออกจากราชการเพื่อต้องการศึกษาต่อให้จบหลักสูตร อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ 686/2548 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548 ให้นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการได้ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน 2547 ต่อมาอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ 4859 (1)2548 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2548 ให้นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2547 เนื่องจากได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ตามมาตรา 92 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) มีหนังสือลงวันที่ 3 มีนาคม 2549 แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้นให้ยกอุทธรณ์ นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าคำสั่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ 4859 (1)/2548 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2548 เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะนายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ได้ปฏิบัติตามระเบียบทุกขั้นตอน และเมื่อได้รับหนังสือของคณะทันตแพทยศาสตร์ แจ้งให้เดินทางกลับมารายงานตัวเพื่อรับราชการที่คณะทันตแพทยศาสตร์โดยด่วน ซึ่งนายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ได้รับแจ้งดังกล่าวประมาณเดือนกันยายน 2547 แล้วได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการในวันที่ 27 กันยายน 2547 เพื่อศึกษาต่อให้สำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาเอก โดยยินยอมเสียค่าปรับจากการผิดสัญญารับทุนลาศึกษาต่อตามระเบียบของทางราชการ จึงไม่ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่ถูกกล่าวหา ประกอบกับอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งที่ 686/2548 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548 ให้นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ลาออกจากราชการได้แล้ว และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องโดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามคำสั่งที่ 4859 (1)/2548 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2548 ที่ให้นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการ โดยให้

ถือเอาคำสั่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ 686/2548 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548 ที่ให้นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ลาออกจากราชการ มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย

ศาลปกครองกลางได้กำหนดประเด็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรณีการขอลาออกจาก ราชการของนายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ในระหว่างการดำเนินการทางวินัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการ ติดต่อกันคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดง ถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการกับนายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ว่าอธิการบดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ 686/2548 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548 เรื่องให้ข้าราชการลาออกจากราชการ ให้นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน 2547 แล้ว ต่อมาจะมีคำสั่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ 4859 (1)/2548 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2548 เรื่องไล่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการ ให้ไล่นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2547 ได้อีกหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดเห็นตามข้อเท็จจริงภายหลังจากที่นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดีรู้ว่าจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ให้ขยายระยะเวลาเพื่ออยู่ศึกษาต่อชั้นปริญญาเอกตามคำขอแล้ว จึง ได้ทำหนังสือลงวันที่ 27 กันยายน 2547 ขอลาออกจากราชการ เมื่ออธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับหนังสือขอลาออกจากราชการของนายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี แล้ว ได้มีคำสั่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ 686/2548 ให้นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน 2547 แต่ต่อมาอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นว่าก่อนที่จะมีคำสั่ง ให้ลาออกจากราชการ นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วยการละทิ้งหน้าที่ ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมี พฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ จึงได้มีหนังสือถึงนาย สมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ให้ชี้แจงเหตุผลของการไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการที่คณะทันตแพทยศาสตร์ นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือแจ้งว่าได้ขอขยายระยะเวลาศึกษาต่อถึงเดือนมกราคม 2548 แล้ว แต่ไม่ได้รับคำตอบจึงเข้าใจว่าจะได้รับอนุมัติให้ขยายระยะเวลาการศึกษาต่อตามขอ และได้รับ ทำงานวิจัยไว้ โดยไม่ได้เดินทางกลับมารายงานตัวเพื่อกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการแต่อย่างใด อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วจึงได้มีคำสั่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ที่ 4859 (1)/2548 เรื่องไล่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการ ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2548 ให้ไล่นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2547 จากข้อเท็จจริงนี้จึงเป็นกรณีที่นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษาที่ได้ลาออกจากราชการไปแล้วแต่มีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือ โดยผู้บังคับบัญชาว่า

กระทำการที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาจึงยังคงมีอำนาจดำเนินการสืบสวนและดำเนินการทางวินัยกับนายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ต่อไปเสมือนว่านายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ยังมีได้ออกจากราชการ และเมื่อนายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการฯ ดังกล่าวจริง อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีอำนาจในการออกคำสั่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ 4859 (1)/2548 เรื่อง ไล่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการได้ตามความในมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ถึงแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งที่ 686/2548 เรื่อง ให้ข้าราชการลาออกจากราชการ ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548 ให้นายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี ลาออกจากราชการไว้ก่อนแล้วก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดจึงได้มีคำพิพากษายกฟ้องของนายสมภพฯ ผู้ฟ้องคดี

จากบทบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และระเบียบ ก.พ. ดังกล่าว รวมถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในเรื่องการดำเนินการทางวินัย (รวมถึงคำสั่งลงโทษทางวินัย) ของผู้บังคับบัญชากับข้าราชการพลเรือนสามัญที่ขอลาออกจากราชการในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัยประกอบกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า ถึงแม้ข้าราชการพลเรือนสามัญขอลาออกจากราชการ และได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการได้แล้ว ในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัยซึ่งรวมถึงในระหว่างการดำเนินการสอบสวนทางวินัยด้วย กฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งสามฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาที่จะมีสิทธิดำเนินการทางวินัยที่ดำเนินการไปแล้วต่อไปจนแล้วเสร็จ และมีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นได้ในกรณีที่ข้าราชการนั้นได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริงตามข้อกล่าวหา และในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาก็จะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงโดยยกเลิกคำสั่งอนุญาตให้ข้าราชการนั้นออกจากราชการแล้วมีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแทน

บทบัญญัติกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าวนี้อธิบายเป็นบทบัญญัติที่พิเศษเนื่องจากให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาในการสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งเป็นคำสั่งที่เป็นโทษแก่บุคคลย้อนหลังได้ อันเป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่ากฎหมายไม่มีผลย้อนหลังโดยข้อยกเว้นประการหนึ่งที่กฎหมายมีผลย้อนหลังได้ ซึ่งตรงกับความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าว คือต้องระบุไว้ชัดเจนในกฎหมายนั้นเองว่าให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง⁶¹

⁶¹ หุุด แสงอุทัย. (2553, ตุลาคม). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป แก้วไขและปรับปรุงโดยสมยศ เชื้อไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 18). หน้า 61-62.

เหตุผลสำคัญในการที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยอันได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนรวม 3 ฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติให้อำนาจพิเศษแก่ผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงย้อนหลังกับข้าราชการพลเรือนที่ลาออกจากราชการได้ แม้ข้าราชการนั้นได้ลาออกจากราชการไปก่อนแล้วข้างต้นนั้น เนื่องจากเมื่อพิจารณาข้อกำหนดวินัยของข้าราชการพลเรือนในหลายมาตรา และหลายพระราชบัญญัติ ข้อกำหนดวินัยใช้ถ้อยคำว่า “หน้าที่ราชการ” ในหลายเรื่อง

ตัวอย่างที่ 1 ข้อกำหนดวินัยเรื่องข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเที่ยงธรรมตามที่มาตรา 67 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518⁶² มาตรา 82 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535⁶³ และมาตรา 82 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁶⁴ กำหนดตรงกันว่าข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเที่ยงธรรม

ตัวอย่างที่ 2 ข้อกำหนดวินัยเรื่องข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามที่มาตรา 67 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518⁶⁵ มาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535⁶⁶ และมาตรา

⁶² มาตรา 67 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเที่ยงธรรม”

⁶³ มาตรา 82 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเที่ยงธรรม”

⁶⁴ มาตรา 82 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้
(1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเที่ยงธรรม”

⁶⁵ มาตรา 67 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“การปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมิชอบ เพื่อให้ตนเอง หรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นความผิดวินัยร้ายแรง”

⁶⁶ มาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“การปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมิชอบ เพื่อให้ตนเอง หรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นความผิดร้ายแรง”

85 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁶⁷ กำหนดตรงกันว่าข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ตัวอย่างที่ 3 ข้อกำหนดวินัยเรื่องข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้ง หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ ไม่ได้ ตามที่มาตรา 75 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518⁶⁸ มาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535⁶⁹ และมาตรา 82 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁷⁰ ที่กำหนดตรงกันว่าข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้ง หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

รวมทั้งในเรื่องโทษทางวินัยที่จะลงแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 83⁷¹ กำหนดโทษผิดวินัยมี 6 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ออก ปลดออก และไล่ออกจากราชการ พระราชบัญญัติระเบียบ

⁶⁷ มาตรา 85 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(1) ปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต”

⁶⁸ มาตรา 75 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้ง หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้”

⁶⁹ มาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้ง หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้”

⁷⁰ มาตรา 82 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(5) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้ง หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้”

⁷¹ มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“โทษผิดวินัยมี 6 สถาน คือ

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

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 100⁷² กำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ฝ่าฝืนข้อห้าม หรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัย ถือว่าข้าราชการนั้นกระทำผิดวินัยโดยหลักแล้วจะต้องได้รับ โทษทางวินัย โดยโทษทางวินัยที่จะได้รับมี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออกจากราชการ รวมทั้งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 มาตรา 88⁷³ บัญญัติว่าโดยหลักแล้วข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัย จะต้องได้รับ โทษทางวินัย และโทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออกจากราชการ

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตามตัวอย่างข้างต้น ประกอบกับเรื่องโทษทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับ พ.ศ. 2518 ฉบับ พ.ศ. 2535 และฉบับ พ.ศ. 2551 แล้ว ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่าโดยหลักแล้วการที่ ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยโดยสั่งลงโทษทางวินัยไม่ว่าวินัยอย่างร้ายแรง หรือวินัยอย่างไม่ ร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นย่อมต้องยังมีสถานภาพการ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ ณ วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น หากข้าราชการ

⁷² มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้าม หรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย จักต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ใน หมวด 5

โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

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

⁷³ มาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย

โทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังต่อไปนี้

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

พลเรือนสามัญได้ลาออกจากราชการไปแล้วผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยโดยสั่งลงโทษแก่ข้าราชการนั้นไม่ได้แล้ว

ดังนั้น การที่ ก.พ. มีมติบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน รวม 3 ฉบับ ข้างต้นให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ขอลาออกจากราชการไปก่อนได้ ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ถือเป็นข้อยกเว้นของหลักดังกล่าว เพื่อเป็นการรองรับหลักการและแนวความคิดในการให้ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญในกรณีดังกล่าวได้

เมื่อพิจารณาประกอบกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแล้ว กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 53⁷⁴ กำหนดให้อำนาจผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งพ้นจากราชการซึ่งหมายถึงวันที่ออกจากราชการด้วยเหตุต่างๆ ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551)⁷⁵ โดยการที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการถือเป็นเหตุประการหนึ่งในการออกจากราชการ และกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาถือเรื่องการลาออกจากราชการเป็นสิทธิโดยแท้ของข้าราชการฯ เช่น หากผู้บังคับบัญชาไม่ได้อนุญาตการลาออก และไม่ได้ยับยั้งการลาออกภายในเวลา

⁷⁴ มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งพ้นจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตายอาจถูกดำเนินการทางวินัยเพราะมีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนพ้นจากราชการได้ แต่ต้องดำเนินการทางวินัยภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่พ้นจากราชการ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17”

⁷⁵ มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ
- (3) ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- (4) ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 57 หรือมาตรา 58
- (5) ถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก”

ที่กฎหมายกำหนดให้การลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ขอลาออก⁷⁶ อันไม่ใช่เพราะเหตุตายได้ โดยมีเงื่อนไขว่าผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการนั้นภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พ้นจากราชการ ทั้งนี้รายละเอียดเรื่องนี้ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มาตรา 17 วรรคหนึ่ง⁷⁷ ให้อำนาจแก่สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งออกมาใช้บังคับในภายหลัง

อย่างไรก็ตามโดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 14 (3)⁷⁸ กำหนดว่า ก.พ.อ. (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา) มีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งในการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัย และการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ เพื่อให้สถาบัน

⁷⁶ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) บัญญัติว่า

“วิธีการลาออก การอนุญาตให้ลาออก และการยับยั้งการลาออกให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 7

ถ้าผู้มีอำนาจตามมาตรา 28 หรือสภาสถาบันอุดมศึกษาแล้วแก่กรณีมิได้อนุญาตให้ลาออก และมีได้ยับยั้งการลาออกภายในเวลาที่กำหนดในข้อบังคับตามวรรคหนึ่ง ให้การลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ขอลาออก การยับยั้งการลาออกจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้สิทธิทางการเมือง หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ลาออกเกินกว่าเหตุมิได้”

⁷⁷ มาตรา 17 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) บัญญัติว่า

“หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา”

⁷⁸ มาตรา 14 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) บัญญัติว่า

“ก.พ.อ. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(3) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัย และการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว”

อุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว มาตรา 17 วรรคสาม⁷⁹ กำหนดว่า ข้อบังคับตามวรรคหนึ่งต้องไม่เป็นการขัด หรือแย้งกับที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) มาตรา 17 วรรคหนึ่ง (ดังที่อ้างแล้ว) ในพระราชบัญญัตินี้ หรือหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนดตามมาตรา 14 (3) ก.พ.อ. จึงได้ออกประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วอันมิใช่เพราะเหตุตาย ฉบับลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2551 โดยประกาศ ก.พ.อ. ฉบับดังกล่าว ข้อ 3⁸⁰ และข้อ 4⁸¹ กำหนดเป็นการขยายความในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า การที่ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการนั้นได้ แม้ข้าราชการนั้นพ้นจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตายตามมาตรา 53 ดังกล่าว ต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการนั้นได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการนั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนที่ข้าราชการนั้นจะพ้นจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตายด้วย

⁷⁹ มาตรา 17 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) บัญญัติว่า

“ข้อบังคับตามวรรคหนึ่งต้องไม่เป็นการขัด หรือแย้งกับที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนดตามมาตรา 14 (3)”

⁸⁰ ข้อ 3 ของประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วอันมิใช่เพราะเหตุตาย ฉบับลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2551 กำหนดว่า

“ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแม้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้นั้นจะพ้นจากราชการไปแล้วอันมิใช่เพราะเหตุตาย ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้นภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่พ้นจากราชการ”

⁸¹ ข้อ 4 ของประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วอันมิใช่เพราะเหตุตาย ฉบับลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2551 กำหนดว่า

“ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามข้อ 3 พ้นจากราชการเพราะเหตุถูกลงโทษไล่ออกจากราชการไปแล้ว ถ้าผลการสอบสวนพิจารณาจะลงโทษไม่ถึงไล่ออก หรือไล่ออกเพราะเหตุอื่นใดอันไม่ใช่เพราะเหตุทุจริต ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษก็ได้

กรณีมีผลการสอบสวนพิจารณาตามวรรคหนึ่งได้ความว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากระทำการทุจริต แต่ได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการโดยเหตุอื่นไปแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษเพราะเหตุอื่นเป็นคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเพราะทุจริตต่อไป”

อีกทั้งหากข้าราชการนั้นพ้นจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุถูกลงโทษไล่ออกจากราชการไปแล้ว แต่ผลการสอบสวนพิจารณาจะลงโทษไม่ถึงไล่ออก หรือไล่ออกเพราะเหตุอื่นใดที่ไม่ใช่เพราะเหตุทุจริต ประกาศดังกล่าวก็ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งลงโทษข้าราชการนั้นได้ และกรณีที่ผลการสอบสวนที่พิจารณาปรากฏว่าข้าราชการนั้นกระทำการทุจริต แต่ได้มีการสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการโดยเหตุอื่นไปแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษเพราะเหตุอื่นเป็นคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเพราะทุจริตต่อไป

กรณีมีปัญหาว่า มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบกับประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วอันมิใช่เพราะเหตุตาย ฉบับลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2551 เป็นบทบัญญัติที่ได้กำหนดในเรื่องการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ขอลาออกจากราชการในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เช่นเดียวกันกับที่ได้กำหนดในเรื่องการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ขอลาออกจากราชการในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยเฉพาะเรื่องกรณีคำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะประเด็นเรื่องกรณีคำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการฯ ให้มีผลย้อนหลังได้หรือไม่

เมื่อพิจารณากฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอันได้แก่มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) กับประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วฯ แล้วเห็นว่ากฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวไม่ได้บัญญัติ หรือกำหนดไว้ชัดเจนว่าให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการทางวินัยโดยสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังไม่ได้ออกจากราชการ หรือพ้นจากราชการ หรือให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่พ้นจากราชการ เหมือนเช่นความในกฎหมายข้าราชการพลเรือนดังที่กล่าวโดยละเอียดแล้วข้างต้น

หลักกฎหมายเบื้องต้นทั่วไปในเรื่องนี้ได้วางหลักสำคัญว่า “กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง” ส่วนการที่จะให้กฎหมายมีผลย้อนหลังได้นั้นเป็นข้อยกเว้น ซึ่งต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข 2 ประการคือประการแรกต้องระบุไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายนั้นเองว่า ให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และประการที่สอง การบัญญัติกฎหมายให้ย้อนหลังนั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ไม่ว่าจะกฎหมายฉบับใดๆ ก็ไม่สามารถขัด หรือแย้งได้

ถ้ากฎหมายฉบับใดขัด หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายฉบับนั้นๆ ก็ต้องเป็นโมฆะ ไม่สามารถจะใช้บังคับได้ ตามหลักการในมาตรา 6 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550⁸²

เมื่อการดำเนินการทางวินัยโดยมีการสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงถึงขั้นสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการตามความหมายในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อันได้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) มาตรา 53 กับประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วอันมิใช่เพราะเหตุตาย ฉบับลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2551 ข้อ 3 และข้อ 4 ดังที่อ้างแล้ว เป็นการสั่งลงโทษแก่บุคคล การสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวจึงไม่อาจสั่งให้มีผลย้อนหลังได้

ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ได้มีหนังสือตอบข้อหารือกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาเรื่องนี้ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ค่วนที่สุด ที่ ศษ 0509.6 (2.13)/11452 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2554 ถึงอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งสรุปได้ว่า การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแล้ว โดยให้มีคำสั่งลงโทษวินัยดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปถึงเมื่อครั้งที่บุคลากรนั้นยังมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาย่อมไม่อาจทำได้เพราะเป็นการขัดต่อหลักการห้ามทำคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลังตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ขึ้นต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ประกอบกับแนวการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนที่รับแจ้งเป็นต้นไป ประกอบกับแนวการออกคำสั่งลงโทษวินัยของข้าราชการพลเรือนที่วางหลักเกณฑ์ว่าการสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนนั้น ห้ามมิให้สั่งลงโทษย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่งตามข้อ 4 แห่งระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2539 ซึ่งหนังสือตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาดังกล่าว ได้วางหลักเรื่องการสั่งลงโทษทางวินัยให้มีผลย้อนหลังย่อมไม่อาจกระทำได้

ดังนั้น เมื่อกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้แก่มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) รวมทั้งประกาศ ก.พ.อ. ที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีบทบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่ง

⁸² มาตรา 6 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า

“รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

ลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงมีผลย้อนหลังได้ อีกทั้งหลักกฎหมายทั่วไปไม่ได้เปิดช่องให้สามารถลงโทษย้อนหลังได้ดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ตรง หรือสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (ประกอบกับ ข้อ 6 (6) ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และข้อ 4 ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2539) และมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังที่อ้างแล้ว จึงถือว่ากฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาในอันที่จะสามารถดำเนินการทางวินัย และมีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้มีผลย้อนหลังแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ลาออกจากราชการระหว่างการดำเนินการทางวินัยยังไม่เสร็จสิ้นได้

เพราะฉะนั้นจึงทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย (GAP) ระหว่างที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้ลาออกจากราชการไปแล้ว แต่การสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการนั้นเสร็จสิ้นและมีคำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการในภายหลัง ซึ่งน่าจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติในเรื่องต่างๆ เช่น เรื่องการจ่ายเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ลาออกจากราชการไปแล้ว อันถือว่าออกจากราชการไปแล้ว ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) ดังที่อ้างแล้วว่าระหว่างที่ข้าราชการนั้นยังไม่ได้ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการนั้นจึงยังมีสิทธิได้รับเงินเดือนในช่วงเวลาที่เป็นช่องว่างนั้นได้หรือไม่ อย่างไร

ปัญหาเรื่องนี้มีแนวทางแก้ไข โดยสมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติเรื่องการให้สิทธิแก่ผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ กรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขอลาออกจากราชการระหว่างการสอบสวนดังกล่าว

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ภายหลังที่มีการตราบังคับใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ แล้วได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยภายหลังมีการตราบังคับใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแล้ว รวม 3 ประการดังนี้

1. กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ไม่มีบทบัญญัติเรื่องฐานความผิดวินัย หรือข้อกำหนดวินัยเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่มีบทบัญญัติเรื่องฐานความผิดวินัย หรือข้อกำหนดวินัยเรื่องการขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา หรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เหมือนเช่นเมื่อครั้งนำกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ เรื่องข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัยมาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยยังมีบทบัญญัติในสองเรื่องดังกล่าวซึ่งใช้เป็นฐานในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่กระทำผิดวินัยสองเรื่องดังกล่าวได้ ดังปรากฏจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดหลายเรื่อง ทั้งที่ฐานความผิดหรือข้อกำหนดวินัยทั้งสองเรื่องดังกล่าวนี้เป็นข้อกำหนดวินัยที่สำคัญมาก ที่ควรพึงมีอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบังคับบัญชาของผู้บริหาร และการปฏิบัติงานในหน้าที่ของนิติกรในสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดวินัยเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวันกับกฎหมายต่างประเทศ ประเทศระบบคอมมอนลอว์ คือประเทศกรีซ ได้มีบทบัญญัติเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการไว้ในกฎหมายที่เรียกว่า ประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือน (Code of Civil Servants) เช่นเดียวกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย เพียงแต่กฎหมายประเทศกรีซอาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันในเรื่องระยะเวลาที่ละทิ้งหน้าที่ราชการแล้ว เป็นความผิดวินัยโดยกฎหมายประเทศกรีซกำหนดระยะเวลาการละทิ้งหน้าที่ราชการที่จะเป็นความผิดวินัยไว้เป็นระยะเวลายาวนานกว่าระยะเวลาการละทิ้งหน้าที่ราชการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย

อีกทั้งกฎหมายประเทศซีวิลลอว์ คือประเทศญี่ปุ่น ได้บัญญัติเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการของข้าราชการไว้ในกฎหมายที่เรียกว่าพระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติ (National Public Service Act 1947) โดยกฎหมายกำหนดให้ข้าราชการที่ละทิ้งหน้าที่ของตนเป็น

การกระทำผิดวินัย ซึ่งแม้กฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดเรื่องระยะเวลาในการละทิ้งหน้าที่ราชการไว้ก็ตามแต่ถือได้แล้วว่ากฎหมายประเทศญี่ปุ่นดังกล่าว ได้มีบทบัญญัติเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการของข้าราชการเป็นความผิดวินัยเช่นเดียวกันกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดวินัยเรื่องการขจัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชากับกฎหมายต่างประเทศ ประเทศระบบคอมมอนลอว์ คือประเทศกรีซ มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือน (Code of Civil Servants) โดยข้อกำหนดว่าข้าราชการต้องเชื่อฟังคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชา และประเทศออสเตรเลียมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติบริการสาธารณะ (Public service Act 1999) โดยกำหนดว่าข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและมีเหตุอันควรของผู้บังคับบัญชาซึ่งบทบัญญัติของประเทศระบบคอมมอนลอว์ทั้งสองประเทศดังกล่าวมีความเหมือนกับบทบัญญัติเรื่องการขจัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย

ประกอบกับประเทศระบบซีวิลลอว์คือประเทศญี่ปุ่น ได้มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติ (National Public Service Act 1947) ได้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับข้อกำหนดวินัยเรื่องการขจัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย โดยกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวได้กำหนดให้ข้าราชการของประเทศญี่ปุ่นต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาด้วย

จากการพิจารณากฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทยประกอบกับกฎหมายต่างประเทศทั้งประเทศระบบคอมมอนลอว์ กับประเทศระบบซีวิลลอว์ข้างต้นย่อมเห็นได้ว่าข้อกำหนดวินัยทั้งสองเรื่องมีความสำคัญซึ่งต้องมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้กับข้าราชการพลเรือนนั้นด้วย

ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยแล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้มีบทบัญญัติข้อกำหนดวินัยเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และเรื่องการขจัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหมือนเช่นกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย รวมทั้งกฎหมายประเทศกรีซ และประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศระบบคอมมอนลอว์ และกฎหมายประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศระบบซีวิลลอว์ อันก่อให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย (GAP) ซึ่งหากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการ หรือขจัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะ

ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญสำหรับผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาและนิติกรประจำสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ เป็นอย่างมาก ที่ไม่มีบทกฎหมายมาใช้ปรับบทเพื่อดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีกรณีกระทำผิดวินัยทั้งสองเรื่องดังกล่าวได้

2. กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติเรื่องการให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการสอบสวนทางวินัย ในอันที่จะนำพยานความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในขั้นตอนการให้ถ้อยคำแก่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ ทั้งที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติในการให้สิทธิ และเสรีภาพแก่ประชาชนทั่วไป (รวมถึงข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา) ในเรื่องต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ตามหลักเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักเรื่องความเสมอภาคของบุคคล โดยเฉพาะหลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (equality before the law) อันหมายถึงมีบทบัญญัติในกฎหมายนั่นเองที่เป็นการรับรองสิทธิของบุคคลทำให้บุคคลทั่วไปสามารถทราบ และใช้สิทธินั้นได้ทันที และโดยเสมอภาค หลักเรื่องหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยมีแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองสูงสุดรับรองสิทธิดังกล่าวไว้หลายเรื่องด้วย

เมื่อพิจารณากับกฎหมายต่างประเทศในประเทศระบบคอมมอนลอว์ คือประเทศกรีซประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือน (Code of Civil Servants) ของประเทศกรีซได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนของประเทศกรีซมีสิทธินำพยานความเข้าร่วมในการสอบสวนทางวินัยได้ รวมทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้กำหนดในรัฐธรรมนูญของประเทศฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ปี ค.ศ. 1791 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ปี ค.ศ. 1868 อันเป็นที่มาให้ศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้วางหลักวิธีการ Judicialization ในการให้สิทธิต่างๆ แก่เอกชนในกระบวนการสอบสวนทางวินัยเช่นเดียวกับสิทธิของจำเลยในคดีอาญา เช่น สิทธิที่จะมีพยานความเข้าดำเนินการแทนด้วย

สำหรับกฎหมายต่างประเทศในประเทศระบบซีวิลลอว์อันได้แก่ประเทศญี่ปุ่น ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติ 1947 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนประเทศญี่ปุ่นมีสิทธิแต่งตั้งที่ปรึกษาทางกฎหมายในการสอบสวนทางวินัยได้

เหมือนกับประเทศแบบซีวิลลอว์อีกประเทศคือประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 83-634 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 รับรองสิทธิของข้าราชการประเทศฝรั่งเศสผู้ถูกดำเนินการทางวินัยในการได้รับความช่วยเหลือจากพยานความ หรือที่ปรึกษา และรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการของรัฐออกตามความในรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องแจ้งให้ข้าราชการประเทศฝรั่งเศสทราบสิทธิในการมีพยานความหรือที่ปรึกษาได้ และให้สิทธิแก่ข้าราชการที่ถูก

ดำเนินการทางวินัยสามารถนำนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนต่อหน้าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้

ทั้งนี้สภาแห่งรัฐ หรือศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้มีคำพิพากษาว่าการแจ้งสิทธิในการมีนายความหรือที่ปรึกษาตามรัฐกฤษฎีกากลางวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ดังกล่าวเป็น “แบบพิธีบังคับ” ที่หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติตาม โดยเคร่งครัดด้วย มิฉะนั้นเป็นข้อบกพร่องอันเป็นสาระสำคัญในขั้นตอนการทำคำสั่ง ซึ่งมีผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องถูกเพิกถอนในท้ายที่สุด

ซึ่งกรณีแตกต่างกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยแล้ว กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้นเองในการให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในการมีนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยได้ จึงเกิดช่องว่างของกฎหมาย (GAP) ที่ทำให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถทราบสิทธิดังกล่าวได้ อีกทั้งการที่ข้าราชการนั้นต้องไปพิจารณากฎหมายฉบับอื่น เช่น กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อาจไม่แน่ใจว่าตนมีสิทธิดังกล่าวหรือไม่ จึงมีผลเสียสำหรับข้าราชการที่ไม่ได้ใช้สิทธิในทันที หรือหลงสิทธิในขั้นตอนที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเรียกข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไปพบคณะกรรมการสอบสวนได้ อันเป็นการขัดต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักเรื่องความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (equality before the law) และทำให้การสอบสวนทางวินัยเสียความเป็นธรรมอันเป็นหัวใจสำคัญของการสอบสวนทางวินัยข้าราชการฯ ด้วย ซึ่งอาจทำให้คำสั่งลงโทษวินัยข้าราชการที่อาจออกมาในภายหลังมีปัญหาเรื่องความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ จึงควรบัญญัติไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้นเองเพื่อให้ข้าราชการนั้นทราบสิทธิและใช้สิทธิในเรื่องนายความหรือที่ปรึกษาได้ในทันทีโดยไม่ต้องไปพิจารณากฎหมายฉบับอื่นอีก

3. กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ขอลาออกจากราชการในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัย

เมื่อครั้งยังมีการบังคับใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยก่อนมีการประกาศใช้บังคับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีกรณีปัญหาบ่อยครั้งที่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยขอลาออกจากราชการในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัย เพื่อให้ตนไม่ต้องถูกดำเนินการทางวินัย และมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมาย กฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญมีบทบัญญัติที่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี โดยกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญมีบทบัญญัติอย่างชัดเจนให้อำนาจหรือสิทธิแก่ผู้บังคับบัญชา

ของข้าราชการนั้นที่จะสามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนที่ขอลาออกจากราชการนั้นต่อไปได้ และมีอำนาจหรือสิทธิที่จะสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการพลเรือนนั้นได้ ย้อนหลังอันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการนั้นได้ โดยคำสั่งลงโทษทางวินัยฯ มีผลลงโทษย้อนหลังไปถึงวันที่ข้าราชการนั้นได้ลาออกจากราชการด้วย เสมือนว่าข้าราชการนั้นไม่ได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการ โดยบทกฎหมายดังกล่าวนี้ถือเป็นบทยกเว้นจากหลักกฎหมายสำคัญที่ว่ากฎหมายไม่มีผลย้อนหลังในทางลงโทษบุคคล ทั้งนี้ศาลปกครองสูงสุดมีแนววินิจฉัยสนับสนุนบทยกเว้นของกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าวไว้หลายคดีด้วยกัน

เมื่อพิจารณากับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหรือสิทธิดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ และสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ข้าราชการนั้นได้ลาออกจากราชการเสมือนว่าข้าราชการนั้นไม่ได้ลาออกจากราชการเหมือนเช่นกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าว

ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้นจะดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการนั้นต่อไป และสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงให้มีผลย้อนหลังเสมือนว่าข้าราชการนั้นยังไม่ได้ลาออกจากราชการก็เป็นการขัดต่อหลักกฎหมายเรื่องห้ามออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังเป็นการลงโทษบุคคลและขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญด้วย จึงเกิดช่องว่างของกฎหมาย (GAP) ที่ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากแก่ผู้บังคับบัญชาว่าระหว่างที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรงได้ลาออกจากราชการไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะยังมีสิทธิดำเนินการทางวินัยต่อไปแล้วสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้มีผลย้อนหลังได้หรือไม่ และข้าราชการนั้นจะยังมีสิทธิได้รับเงินเดือนในช่วงเวลาที่ลาออกจากราชการแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชายังไม่ได้สั่งลงโทษวินัยร้ายแรงซึ่งเป็นช่องว่างของกฎหมายนั้นได้หรือไม่ อย่างไร

จากที่สรุปมาแล้วดังกล่าวข้างต้น จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้บังคับในปัจจุบัน เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายในประเด็นต่างๆ รวม 3 ประเด็น ดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติข้อกำหนดวินัยเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้เหมือนกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศคือกฎหมายประเทศกรีซ และกฎหมายประเทศญี่ปุ่นดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ทั้งนี้ขอเสนอแนะโดย

การยกเว้นเพิ่มเติมข้อกำหนดวินัยเรื่องการละทิ้งหน้าที่ฯ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“มาตรา 41/1 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติข้อกำหนดวินัยเรื่องการขาดคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาให้เหมือนกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศ คือกฎหมายประเทศกรีซ กฎหมายประเทศออสเตรเลีย และกฎหมายประเทศญี่ปุ่นดังที่กล่าวแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชา และนิติกรในสถาบันอุดมศึกษามีบทบัญญัติของกฎหมายในการดำเนินการกับข้าราชการฯ ที่มีกรณีดังกล่าวได้อันเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมาย ทั้งนี้ขอเสนอแนะ โดยการยกเว้นเพิ่มเติมข้อกำหนดวินัยเรื่องการละทิ้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาฯ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“มาตรา 40/1 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการโดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้วถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นเป็นความผิดวินัย

การกระทำผิดวินัยตามวรรคหนึ่งดังกล่าวหากเกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

2. แก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติการดำเนินการทางวินัยเรื่องให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธินำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยได้ในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต้องแจ้งสิทธิดังกล่าวให้ข้าราชการฯ ทราบอย่างชัดแจ้งในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้นด้วย ให้เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย (Equality before the law) และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศ อันได้แก่กฎหมายประเทศกรีซ กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายประเทศญี่ปุ่น และกฎหมายประเทศฝรั่งเศส

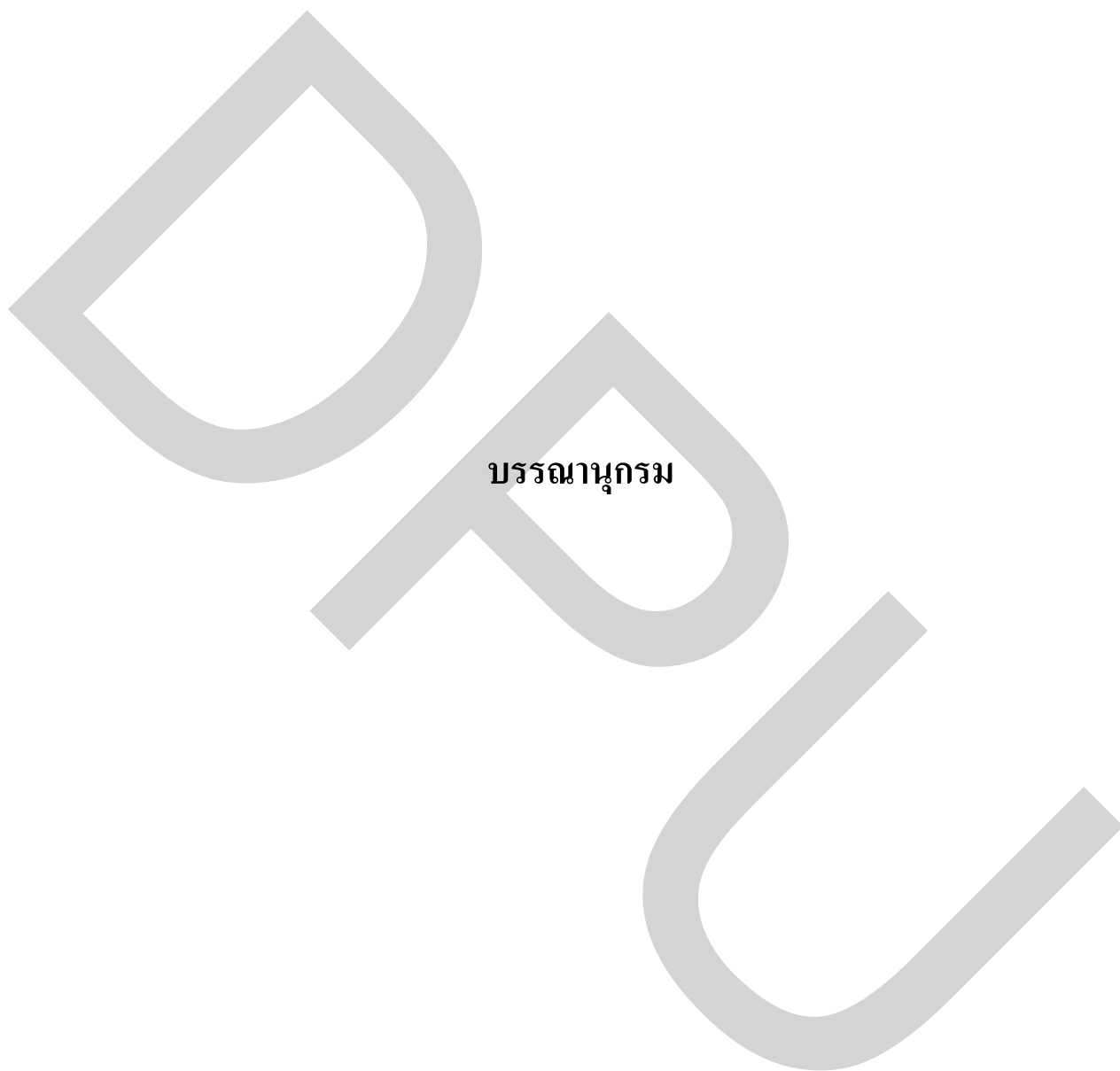
ทั้งนี้เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายโดยให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้รับทราบเรื่องสิทธิหน้าที่นายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนโดยชัดแจ้ง และสามารถใช้สิทธินั้นได้ทันที และโดยเสมอภาคเพื่อป้องกันปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอันอาจมีสาเหตุจากการที่ไม่ได้แจ้งสิทธิดังกล่าว และข้าราชการฯ ไม่ทราบจึงไม่ได้ใช้สิทธิข้างต้น ทั้งนี้ ขอเสนอแนะโดยยกร่างเป็นการเพิ่มเติมเพื่อให้สิทธิดังกล่าว แก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 50/1 ในการสอบสวนทางวินัยที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ถูกกล่าวหาต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ ข้าราชการนั้นมีสิทธินายความ หรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการสอบสวนทางวินัยได้

ให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิเรื่องนายความ หรือที่ปรึกษาดังกล่าว ให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกกล่าวหาทราบก่อนที่ข้าราชการนั้นจะมาพบคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย”

3. แก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ขอลาออกจากราชการในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัยในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสอบสวนทางวินัยต่อไปแล้วสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้นั้นให้มีผลย้อนหลังได้เสมือนว่าข้าราชการนั้นไม่ได้ลาออกจากราชการเหมือนเช่นกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ ทั้งนี้ขอเสนอแนะ โดยยกร่างให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“มาตรา 53 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งพ้นจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตาย อาจถูกดำเนินการทางวินัยเพราะมีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนพ้นจากราชการได้ โดยให้ผู้บังคับบัญชามีสิทธิดำเนินการทางวินัยต่อไป และสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการนั้นได้เสมือนข้าราชการนั้นยังไม่ได้พ้นจากราชการ ทั้งนี้จะต้องดำเนินการทางวินัยภายใน 1 ปี นับจากวันที่พ้นราชการ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17”



ธรรมานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- ชูชัย งามวสุลัษณ์. (2543). *วินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยควรถวาย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประวิณ ฒ นคร. (2525). *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ..
- สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. (2531). *หนังสือคู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ* กรุงเทพฯ: ไทยพิมพ์.
- สำนักงาน ก.พ. (2536). *หนังสือแนวทางการลงโทษข้าราชการพลเรือนของสำนักงาน ก.พ. สำนักเสริมสร้างวินัยและรักษาระบบคุณธรรม*
- วรเจดน์ ภาคิรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- หยุด แสงอุทัย. (2533). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* แก้ไขและปรับปรุงโดย สมยศ เชื้อไทย. กรุงเทพฯ: เอช. เอ็น. กรุ๊ป จำกัด.
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. (2542). กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). *หลักการบริหารงานบุคคล*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- สุดดี สัตยมานะ และสุพัตรา เพชรมณี. (2521). *ระบบบริหาร และระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ* กรุงเทพฯ: ประชาชน.
- พิชาน ดโนทัย. (2521). *กฎหมายสมัยกรุง*.
- ศรีอยุธยา. (2518). กรุงเทพฯมหานครฯ: แพร่พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล หจก.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2531). *ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง*.
ในหนังสือรวมบทความ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์ กรุงเทพฯ: พี เล ฟรินด์ิงเฮาส์.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4).

กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*.

บทความ

วิชัย วิวิตเสวี. (2553, กรกฎาคม-สิงหาคม) *โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตาม*

แนวความคิดของระบบแองโกลอเมริกัน. *ศุลพาห* หน้า 59.

สุวรรณ ชนะสงคราม. (2523, เมษายน). *วินัยการออกจากราชการ และการอุทธรณ์ร้องทุกข์,*

วารสารข้าราชการ. หน้า 25.

วิทยานิพนธ์

อาจินต์ พิภทองพรรณ. (2530). *ปัญหากฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย*

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปารณี จันแยม. (2534). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วตาม*

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประนุญ สุวรรณภักดี. (2529). *การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน*

สามัญ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กัณฑ์พิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์. (2553). *ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น*

ไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อำพน เจริญชีวินทร์. (2536). *วินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ กับหลักเกณฑ์ทั่วไปในกระบวนการ*

สอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2544). บทความเรื่องการแข่งขันสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง: หลักเกณฑ์ทั่วไป หรือเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2555, จาก www.pub_law.net เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย.

สำนักงาน ก.พ. บทความเรื่องระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคลหมายความว่าอย่างไร. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2556, จากเว็บไซต์สำนักงาน ก.พ. (www.COSC.go.th)

เอกสารอื่นๆ

เอกสารประกอบการพิจารณาระหว่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.... (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว) ส่วนที่ 1 ความเป็นมาประเด็นสำคัญการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ., สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 4

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

James Menzies Black. (1966). "The Real Meaning of Discipline" Handing Problems of Discipline: Selected Reprints from AMA Periodicals (New York : American Management Association, 1966)

คำพิพากษาศาลแห่งรัฐ C.E., 17 Juin 1988, M. Bernard Labrosse, req. n° 8 1 8 1 5, R. P. 244 A.J.D.A. 1989

Webster's new world dictionary of the American language (Cleveland & New York: The World Publishing company, 1968)

Donald P. Crane, Personnel the Management of Human. Pesources 4th (New York: American Management Association, 1986)

Joseph Kingsbury. (1975). Personnel administration for Thai students (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University.

Baker A. Alton. (1955). Personnel management in small plant (Ohio : The Ohio University Press.

Paul Preston and Thomas WZimmerer. (1978). Managemat for Supervisors (New Jersey: Prentice Hall.

Leon C. Megginson, (1977). Personnel and human resources Administration, 3rd ed. Homewood: Richard D. Irevin.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

ชูชัย งามวสุลักษณ์

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2521

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกร (ชำนาญการ) ศูนย์กฎหมายและนิติการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย