



บทที่ 2

หลักกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

หลัก เกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการรักษาวินัยของข้าราชการพลเรือนประเภทต่าง ๆ ส่วนใหญ่คล้ายคลึงกันโดยยึดถือความแนวทางของ ก.พ. ซึ่งเป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคล องค์การแรกและเป็นองค์การกลางใหญ่ที่สุดในประเภทข้าราชการฝ่ายพลเรือน หลักเกณฑ์ในการรักษาวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยก็เช่นเดียวกัน ซึ่งยึดถือความแนวทางของ ก.พ. เป็นส่วนใหญ่ โดยประกอบด้วยตัวบทกฎหมายที่กำหนดบทวินัยให้ข้าราชการต้องปฏิบัติ และวิธีการในการลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืน ผู้มีหน้าที่ในการรักษาวินัยก็เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งในการรักษาวินัย เพราะข้าราชการแต่ละคนก็มีหน้าที่แตกต่างกันไปตามที่กฎหมายกำหนด องค์ประกอบข้อสุดท้าย คือ วิธีการในการรักษาวินัย ซึ่งไม่ควรมีเพียงการบังคับ จับผิด และลงโทษ เท่านั้น แต่วิธีการในการรักษาวินัยจะต้องมีทั้งวิธีการส่งเสริมให้ข้าราชการมีจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติตามบทวินัยด้วยความเต็มใจ ไม่ใช่เพราะความเกรงกลัวโทษทัณฑ์ที่จะได้รับ วิธีการป้องกันโดยหาทางออกช่องทางที่จะทำให้มีการกระทำผิดขึ้นได้โดยง่าย และวิธีการในการปราบปรามต่อผู้กระทำผิดวินัยให้ได้ผลอย่างจริงจัง ซึ่งจะกล่าวไว้ในรายละเอียดต่อไป

แต่ก่อนที่จะกล่าวถึง ตัวบทกฎหมายที่กำหนดบทวินัยและวิธีการในการลงโทษ ตลอดจนวิธีการในการรักษาวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ควรที่จะได้ศึกษาวิเคราะห์ ความหมายของคำว่า วินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย อันเป็นหัวข้อของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสียก่อน เพื่อประโยชน์ในการศึกษาปัญหาข้อกฎหมายต่อไป ซึ่งผู้เขียนเห็นควรนำมากล่าวไว้เนิ่นนี้ด้วย

2.1 ลักษณะของกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

2.1.1 ความหมายของวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

คำว่า วินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย สามารถแยกศึกษา

วิเคราะห์ได้ดังนี้

ก. ความหมายของคำว่าวินัย

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "วินัย" ว่าหมายถึง "การอยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ"¹

เพื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จะได้นำคำว่า "Discipline" ในภาษาอังกฤษซึ่งแปลเป็นภาษาไทยว่า "วินัย" มาเทียบเคียง โดยได้มีคำอธิบายคำว่า "Discipline" ไว้ในเอกสารต่าง ๆ ดังนี้

ตามพจนานุกรมของ Webster² ได้อธิบายคำว่า

Discipline คือ

¹พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, กรุงเทพฯ, 2525) หน้า 744

²Webster's New World Dictionary of the American Language. (Cleveland & New York : The World Publishing Company, 1968), P.416

1. Training that develops self-control, character, or orderliness and efficiency.
2. The result of such training; self-control, orderly conduct.
3. Acceptance of or submission to authority and control.
4. Treatment that corrects or punishes.

1. การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาการในการควบคุมตนเอง
ความประพฤติ หรือความเป็นระเบียบและประสิทธิภาพ
2. ผลของการฝึกอบรมดังกล่าว คือ การควบคุมตนเอง
และความประพฤติที่อยู่ในระเบียบแบบแผน
3. การยอมรับ หรือการปฏิบัติตามการบังคับบัญชาและ
การควบคุม
4. การปฏิบัติการเพื่อแก้ไขความประพฤติหรือการลงโทษ

J.B. Kingsbury,³ ได้ให้คำอธิบายว่า วัตถุประสงค์
การควบคุมความประพฤติ และการปฏิบัติของพนักงาน ซึ่งอาจกระทำได้สองวิธีคือ

1. โดยทางออกกฎ ข้อบังคับ คำสั่ง และคำบัญชา โดยมี
การลงโทษเป็นเครื่องมือสนับสนุนอยู่ข้างหลัง หรือ
2. โดยทางการสั่งสอน การฝึกอบรม และประสบการณ์
ในการเข้ารับงานที่ต้องการความรับผิดชอบ

³J.B. Kingsbury, Personnel Administration for Thai Students
(Bangkok Institute of Public Administration, Thammasat University,
1957) P.52 ในวิวัฒน์ พลโยธา; "กระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัยของข้าราชการ
พลเรือน "(ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการกรมการปกครอง) วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท ภาค 2
ทางรัฐศาสตร์ในลักษณะวิชาการบริหารรัฐกิจ พ.ศ. 2517 หน้า 6

"Discipline means control of the actions of personnel. It
may be secured by two methods;

1. Through rules, orders and commands back by penalties; or
2. Through instruction; training, and experience in assuming
responsibilities"

Baker W. Alton,⁴ ให้อธิบายความหมายว่า
วินัยคือวิธีการที่ใช้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบในการเสริมสร้าง และรักษาการ
ปฏิบัติงานให้เป็นไปด้วยความมีระเบียบเรียบร้อย

Waite W. William,⁵ ได้ให้คำอธิบายว่า วินัยเป็น
เรื่องเกี่ยวกับการควบคุมตนเองมากกว่าจะถือว่าเป็นเรื่องของการลงโทษ ลักษณะของ
การลงโทษ และในความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการงานและคนงานนั้น ลักษณะของการ
ลงโทษควรเป็นไปด้วยความสมัครใจ และด้วยความเต็มใจในลักษณะที่จะมีส่วนร่วมในการ
ให้ความร่วมมือ ในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชามากกว่าสิ่งอื่น

⁴ Baker W. Alton, Personnel Management in Small Plant.
(Ohio : Bureau of Business Research College of Commerce and
Administration. The Ohio University, 1955), P.1 อ้างถึงในวิวัฒน์
พลโยธราช; อ้างแล้ว หน้า 7

"In the broad sense, discipline may be defined as the
means used to meet the responsibility of the employee in the
establishing and maintaining orderly conduct."

⁵ Waite W. William, Personnel Administration. (New York;
The Ronald Press Company, 1952), P.463 อ้างถึงในวิวัฒน์ พลโยธราช; อ้างแล้ว
หน้า 7

"Discipline is primarily a matter of self-control rather
than punishment and, in relation between management and workers,
the punitive aspects are best subordinated to voluntary and willing
participating in an enterprise requiring the cooperative efforts
of all."

Department of Corrections,⁶ ได้ให้คำอธิบาย

คำว่า "discipline" มาจากคำว่า "disciplina" ในภาษาลาติน ซึ่งหมายถึง "การขี้ณะ การสอน และการฝึกอบรม" ตามที่เข้าใจกันโดยทั่วไปนั้น คำว่า discipline จะหมายถึง กฎ ข้อบังคับ ในการประพฤติ และการปฏิบัติงาน หรือแบบแผนของการทำผิดหรือการลงโทษ

จากคำอธิบายดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า วินัย คือ การควบคุมความประพฤติของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้อยู่ในระเบียบแบบแผน ข้อบังคับ หรือแนวทางที่ถูกต้อง

ข. ความหมายของคำว่าข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน คำว่า "ข้าราชการ" หมายถึง "คนที่ทำราชการตามทำเนียบ" ส่วนคำว่า "พลเรือน" หมายถึง "ผู้ซึ่งไม่ใช่ทหาร"

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ได้ให้คำจำกัดความคำว่า "ข้าราชการ" หมายความว่า "บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน"

⁶Department of Corrections, Guide to Personnel Discipline (California; Published by Richard A. McHu, the Direction, July, 1957), P.2 อ้างถึงในวิวัฒน์ พลโยราช; อ้างแล้ว หน้า 7

"The Word discipline is derived from the Latin work "disciplina" which means "instructions, teaching and training" As understood generally discipline is a rule of conduct or a form of punishment or penalty"

และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 มาตรา 3 ได้ให้คำจำกัดความคำว่า "ข้าราชการพลเรือน" หมายความว่า "บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน ในกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือน" และตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2523 ได้แยกประเภทข้าราชการพลเรือนว่ามี 4 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ข้าราชการพลเรือนสามัญรัฐพาณิชย์ และข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ โดยไม่มีข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยจึงไม่ใช่ ข้าราชการพลเรือนตามความหมายของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แต่ก้ต้องถือว่าข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทหนึ่ง เช่นเดียวกับข้าราชการรัฐสภา ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตำรวจและข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพราะไม่ใช่ ข้าราชการฝ่ายทหาร ซึ่งข้าราชการฝ่ายพลเรือนเหล่านี้ต่างก็มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการของตนเองแยกเป็นอิสระไม่ได้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และตามกฎหมายวงไม้ไต่บัญญัติความหมายของคำว่า ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ไว้จึงต้องอาศัยเทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ดังนั้น คำว่า ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยจึงอาจให้คำจำกัดความได้ว่าหมายถึง "บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย"

ค. ความหมายของคำว่าวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "วินัยข้าราชการพลเรือน" ไว้ว่า หมายความว่าอย่างไร คงมีบัญญัติไว้ตามมาตรา 65 ว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัด

อยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย จึงต้องได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้⁷ ซึ่งไม่ได้ทำให้เข้าใจความหมายของวินัยข้าราชการพลเรือนแต่อย่างใด

จากหัวข้อที่แล้วได้อธิบายคำว่า วินัย หมายถึง การควบคุมความประพฤติให้อยู่ในระเบียบแบบแผน ข้อบังคับ และแนวทางที่ถูกต้อง ดังนั้น วินัยข้าราชการพลเรือน ก็อาจอธิบายได้ว่า หมายถึงการควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้อยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อบังคับของทางราชการ ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายของ นายประวิณ ฅ นคร และคณะ ที่ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า

"วินัยข้าราชการพลเรือน ตามความหมายในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 คือ แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนพึงควบคุมตนเอง และควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้⁸

ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาคำอธิบายประกอบกับจุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 แล้ว อาจกล่าวได้ว่า วินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คือ การควบคุมความประพฤติของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นการควบคุมด้วยตัวเอง หรือโดยบุคคลอื่น หรือด้วยวิธีใด เช่น คำสั่ง กฎหมาย การฝึกอบรม หรือวิธีการอื่นอันเกี่ยวข้องกับความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หากมีผู้ใดฝ่าฝืนก็จะถูกบังคับให้ประพฤติและปฏิบัติตามบทวินัย และถือว่าผู้นั้นได้กระทำผิดวินัย ซึ่งจะต้องได้รับการลงโทษตามที่กำหนดไว้ มิฉะนั้นการปกครองบังคับบัญชาให้ข้าราชการปฏิบัติราชการย่อมไร้ผล นอกจากนี้ข้าราชการพลเรือนทุกคนตั้งแต่ระดับสูงถึงระดับต่ำอยู่ในข่ายต้องถูกบังคับตามบทวินัยด้วยกันทั้งนั้นโดยไม่มีข้อยกเว้น

⁷"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518", หมวด 4 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย .

⁸ประวิณ ฅ นคร และคณะ, "วินัยข้าราชการพลเรือน," คู่มือการปฏิบัติงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ภาค 2 (กรุงเทพ : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., พิมพ์ครั้งที่ 2, 2523), บทที่ 1, หน้า 1 - 1.

2.1.2 กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนและกฎหมายอาญาเหมือนกันและแตกต่างกัน
อย่างไร

ก. ความหมาย

ศาสตราจารย์สง่า ลีนะสมิต ได้ยกความเห็นของนักกฎหมายมาอธิบายกฎหมายอาญาไว้ดังนี้

ดร. เสนีย์ โลว์ริง อธิบายว่า "กฎหมายอาญาคือ การรวบรวมกฎหมายทั้งหลายของประเทศแห่งหนึ่งซึ่งบังคับในการลงโทษ"

ศาสตราจารย์ เอช. เอกุต์ อธิบายว่า "กฎหมายอาญาคือที่รวมแห่งข้อบังคับซึ่งบัญญัติถึงความผิด และซึ่งกำหนดโทษอันจะพึงใช้แก่บุคคลที่กระทำความผิดนั้น ๆ"

พระยานิติศาสตร์ไพศาล อธิบายว่า "กฎหมายอาญาคือกฎหมายที่มีบทลงโทษในทางอาญา"

ศาสตราจารย์ ดร. เสริม วินิจฉัยกุล อธิบายว่า "กฎหมายอาญาหมายความถึงบรรดาบทกฎหมายทั้งหลาย ซึ่งวางบทบัญญัติว่าด้วยความผิด และกำหนดโทษซึ่งจะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น"

ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ อธิบายว่า "กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายมหาชนว่าด้วยความผิดและโทษอาญา"⁹



⁹สง่า ลีนะสมิต, กฎหมายอาญา 1, (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์, 2525), หน้า 6.

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า กฎหมายอาญา ได้แก่ กฎหมายที่บัญญัติถึงความผิดและโทษ โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การบัญญัติความผิดนั้น หมายถึง การบัญญัติว่าการกระทำและการงดเว้นการกระทำอย่างใดเป็นความผิดอาญา
2. การบัญญัติโทษนั้น หมายความว่า เมื่อได้บัญญัติว่าการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำอย่างใดเป็นความผิดแล้ว ก็ต้องบัญญัติโทษอาญาสำหรับความผิดนั้นไว้ด้วย¹⁰

ส่วนกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนคงได้กล่าวมาแล้วว่า หมายถึงกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนพึงควบคุมตนเอง และควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้¹¹

กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนได้บัญญัติถึงความผิดว่า การกระทำและการงดเว้นการกระทำอย่างใดเป็นความผิดทางวินัย และบัญญัติถึงโทษทางวินัยไว้ด้วยเช่นเดียวกัน

ดังนั้น กฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนเหมือนกัน เพราะต่างก็เป็นกฎหมายที่บัญญัติว่าการกระทำอย่างใดเป็นความผิดและบัญญัติถึงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ด้วย และต่างกันที่กฎหมายอาญาได้รวมเอากฎหมายของรัฐที่บัญญัติถึงความผิดเข้าด้วยกัน และใช้บังคับแก่ประชาชนทุกคนในรัฐโดยเสมอหน้ากัน ส่วนกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนเท่านั้น แม้จะมีประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องร่วมกระทำผิดด้วย ก็จะลงโทษทางวินัยแก่ประชาชนนั้นไม่ได้ กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และควบคุมความประพฤติของข้าราชการพลเรือน และเป็นเครื่องมือให้ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุมบังคับบัญชาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่ง โดยชอบด้วยกฎหมาย

¹⁰หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 92 - 93.

¹¹ประวิณ ณ นคร และคณะ, คู่มือปฏิบัติงานบุคคล, หน้า 1 - 1.

ข. โทษ

วัตถุประสงค์ในการลงโทษทางอาญา คือ

1. เพื่อปราบปรามอาชญา (Deterrence) เป็นการปราบผู้กระทำความผิดให้เกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดขึ้นอีก และปราบผู้อื่นมิให้กระทำความผิดเหมือนกับผู้ที่ถูกลงโทษ
2. เพื่อป้องกันสังคม (Protection of Society) เป็นการเอาตัวผู้กระทำความผิดควบคุมไว้ในระยะเวลาที่เชื่อว่าเมื่อพ้นโทษแล้วจะไม่กลับกระทำความผิดอีก
3. เพื่อแก้ไขผู้กระทำความผิด (Reform of the Offender) เป็นการอบรมเปลี่ยนนิสัยให้เป็นคนดี หรือลดศักยภาพที่ชั่วร้ายของผู้กระทำความผิด
4. เพื่อตอบแทนและชดเชย (Retribution and expiation) เดิมเป็นการลงโทษเพื่อมิให้ประชาชนแก้แค้นกันเอง และในขณะเดียวกันเป็นการให้ผู้กระทำความผิดได้รับทุกข์ทรมานเพื่อใช้กรรมของตน แต่ในปัจจุบันวัตถุประสงค์ข้อนี้เพียงเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษที่เหมาะสมกับการกระทำความผิด และความชั่วในตัวผู้¹²

ส่วนวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางวินัย คือ

1. เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน
2. เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ทัณฑ์ และสมรรถภาพของข้าราชการ
3. เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น
4. เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ¹³

¹²สง่า ลีนะสมิต, กฎหมายอาญา 1, หน้า 9.

¹³ประวิฬ ๗ นคร และคณะ, คู่มือปฏิบัติงานบุคคล, หน้า 4-2 ถึง 4-4.

โทษทางอาญามี 5 สถาน คือ (1) ประหารชีวิต (2) จำคุก (3) กักขัง (4) ปรับ (5) ริบทรัพย์สิน¹⁴ ทั้งนี้เป็นโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา แต่ยังมีพระราชบัญญัติอื่นซึ่งบัญญัติถึงความผิดและโทษทางอาญาไว้ด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดความผิดเฉพาะเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษฯ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืนและวัตถุระเบิดฯ เป็นต้น

โทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน มี 6 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตักเตือน (3) ลดขั้นเงินเดือน (4) ให้ออก (5) ปลดออก (6) ไล่ออก¹⁵ แต่ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนบางประเภทได้กำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการประเภทนั้นแตกต่างไปจากโทษทางวินัยดังกล่าวข้างต้น เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2477 ซึ่งได้กำหนดให้มีโทษกักขัง กักบริเวณ และเพิ่มเวรยาม เป็นต้น เพิ่มขึ้นจากโทษทางวินัยข้าราชการ 6 สถานดังกล่าวข้างต้น

¹⁴"ประมวลกฎหมายอาญา", มาตรา 18.

¹⁵"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518", มาตรา 83.

กฎหมายอาญำบัญญัติให้การกระทำที่จะเป็นความผิดต้องกระทำโดยเจตนา และกระทำโดยประมาทในกรณีกกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดแม้จะได้กระทำโดยประมาท¹⁶

ส่วนในทางวินัยกฎหมายกับบัญญัติให้การกระทำที่จะเป็นความผิด ต้องกระทำโดยจงใจหรือเจตนา แม้บางมาตรากฎหมายจะไม่ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งก็ตาม และบัญญัติให้การกระทำโดยประมาทเส้นเลื่อเป็นความผิดเช่นเดียวกัน¹⁷ หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงก็เป็นความผิดวินัยร้ายแรง

ดังนั้น โทษทางอาญาและโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนเหมือนกัน เพราะมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันปราบปราม คอบแทน และแก้ไขผู้กระทำผิด และต่างกันที่โทษทางอาญามีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันสังคม ส่วนโทษทางวินัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ และมีบทลงโทษต่อผู้ที่กระทำโดยเจตนาหรือจงใจ และประมาทเส้นเลื่อตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ส่วนสถานโทษในทางอาญาและสถานโทษในทางวินัยนั้น แยกต่างกันโดยสิ้นเชิง แต่ที่พอจะเปรียบเทียบกันได้บ้าง คือ เป็นการลงโทษทางเศรษฐกิจสำหรับโทษสถานเบาต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ โทษปรับและริบทรัพย์สิน ส่วนโทษทางวินัย ได้แก่ โทษตัดเงินเดือนและลดขั้นเงินเดือน โทษทางอาญาในสถานหนัก มีทั้งการลงโทษต่อชีวิตและเสรีภาพ เพื่อจำกัดผู้กระทำผิดออกไปจากสังคมตลอดไป (ประหารชีวิต) และก้ำจัดออกไปชั่วคราว (โทษจำคุก กักขัง) ส่วนโทษทางวินัยในสถานหนักก็เป็นการก้ำจัดผู้กระทำผิดออกไปจากราชการ ทั้งชั่วคราวและตลอดไป (ให้ออก ปลดออก และไล่ออก) เพราะผู้กระทำผิดสามารถขอกลับเข้ารับราชการใหม่ได้ ตามเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนด

¹⁶"ประมวลกฎหมายอาญา", มาตรา 59.

¹⁷"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518", มาตรา 68.

ก. มาตรการที่มีโทษ

กฎหมายอาญามีความมุ่งหมายทั่วไปในเบื้องต้นเช่นเดียวกับกฎหมายอื่นที่จะควบคุมความประพฤติของบุคคลให้อยู่ในสังคมด้วยความเรียบร้อย แต่กฎหมายอาญายังมีความมุ่งหมายเฉพาะที่จะคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมอีกด้วย¹⁸ จึงได้บัญญัติวิธีการเพื่อความปลอดภัย เพื่อคุ้มครองสังคมจากผู้กระทำผิดไว้ รวม 5 ประการ นอกเหนือจากการลงโทษทางอาญา ซึ่งมาตรการดังกล่าวเสมือนเป็นการลงโทษแต่ไม่ถือเป็นโทษทางอาญา คือ กักกัน ห้ามเข้าเขตกำหนด เรียกประกันทัณฑ์บน คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล และห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง¹⁹ มาตรการดังกล่าว อาจนำมาใช้โดยศาลไม่ได้พิพากษาลงโทษหรือใช้ภายหลังจากรับโทษทางอาญาแล้วก็ได้ นอกจากนี้กฎหมายอาญายังมีมาตรการให้รอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษ²⁰ สำหรับคดีที่ศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสองปี เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้กลับตัวภายในเวลาที่ศาลกำหนดได้

ส่วนกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครองที่มีเจตนารมณ์ที่จะจัดระบบบริหารเพื่อจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน (เป็นส่วนรวม) ตามหน้าที่ของรัฐที่จะพึงมี²¹ กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือน นอกจากมีความมุ่งหมายที่จะควบคุมความประพฤติของข้าราชการแล้ว ยังมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของทางราชการ และได้บัญญัติวิธีการเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของทางราชการไว้ด้วยซึ่งมีลักษณะเสมือนเป็นการลงโทษ แต่ไม่ถือเป็นโทษทางวินัย คือ งดการสั่งพักราชการและงดการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน²² งดการสั่งให้ออก

¹⁸ สว่าง ลีนะสมิต, กฎหมายอาญา, หน้า 7

¹⁹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 39

²⁰ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86

²¹ อมร จันทรวงศ์, Law Enforcement มติที่ 3 ของกฎหมายวารสาร
กฎหมายปกครอง เล่มที่ 1 (เมษายน 2525) หน้า 123

²² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 90

จากราชการฐานหย่อนความสามารถหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง²³ กรณี
การสั่งให้ออกจากราชการฐานมีมลทินหรือมีวามองในกรณีที่ถูกสอบสวน²⁴ กรณีการสั่ง
ให้ออกจากราชการเนื่องจากตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไป²⁵ และกรณีการสั่งให้ออกจาก
ราชการเนื่องจากไม่ผ่านการประเมินผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ²⁶ กฎหมาย
ว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนยังมีมาตรการที่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้กลับตัว โดย
ไม่ลงโทษอีกด้วยในกรณีเป็นความผิดเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรก ให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษ
ให้โดยวากกล่าวตักเตือนหรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นลายลักษณ์อักษร²⁷

จากมาตรการดังกล่าวเห็นได้ว่า มาตรการในทางอาญามุ่งคุ้มครองสังคม
จากผู้ที่ได้เคยกระทำความผิดทางอาญามาแล้ว เป็นการใช้บังคับเพียงชั่วคราว กฎหมายให้
ศาลใช้บังคับอย่างระมัดระวัง และเมื่อพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปก็ให้แก้ไขหรือยกเลิกในทันที
แต่มาตรการในทางวินัยข้าราชการพลเรือนมุ่งจะคุ้มครองผลประโยชน์ของทางราชการเป็น
หลักใหญ่ มาตรการส่วนใหญ่ในทางวินัยจึงเป็นการกำจัดผู้ที่มีพฤติการณ์อันไม่เหมาะสมหรือ
น่าเชื่อว่าเป็นผู้กระทำผิดออกไปจากราชการ แม้พยานหลักฐานจะยังไม่ชี้ชัดเจน มาตรการ
ในทางวินัยจึงมีลักษณะที่เข้มงวดเป็นโทษต่อบุคคลที่เป็นข้าราชการมากกว่ามาตรการใน
ทางอาญา แต่อย่างไรก็ตาม ข้าราชการที่ถูกดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว สามารถ
ร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ให้ทบทวนคำสั่งได้ตามกฎหมาย

²³"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518" มาตรา 97

²⁴"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518" มาตรา 98

²⁵"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518" มาตรา 24

²⁶"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518" มาตรา 46 และ
กฎทรวงฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ข้อ 25

²⁷"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518" มาตรา 85

2.2 กฎหมายว่าด้วยวินัยที่บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

แนวนโยบายแห่งรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ใ้บัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษาโดยได้กำหนดให้รัฐจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด²⁸ ดังนั้น โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย/สถาบัน ซึ่งเป็นสถาบันชั้นอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยขึ้นรวมหลายฉบับ และตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังได้ให้อำนาจในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการซึ่งรวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการลงโทษทางวินัยต่อข้าราชการด้วย²⁹ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ขึ้นใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งได้รวมถึงเรื่องวินัยของข้าราชการด้วย นอกจากนี้ส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีอำนาจได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวินัยขึ้นอีกหลายฉบับและได้มีการนำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยด้วย

ดังนั้นหลักกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่นำมาใช้บังคับและเกี่ยวข้องกับเรื่องวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จึงได้แก่ กฎหมาย ต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507
2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.2518
3. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518

พ.ศ.2518

4. คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ 38/2519 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 ซึ่งถือเป็นกฎหมาย

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 60 วรรค 5

"การศึกษาชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ"

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 166

"ภายใต้บังคับ มาตรา 165 การกำหนดคุณสมบัติ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษ และการออกจากราชการของข้าราชการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

5. กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)
6. กฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้อง
7. มติคณะรัฐมนตรี มติ ก.พ. มติ ก.ม.
8. ระเบียบ ก.พ. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

กฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไม่ได้มีบัญญัติแยกไว้เป็นการเฉพาะเรื่อง แต่ได้บัญญัติรวมไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507³⁰ และเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติรายละเอียดไว้ โดยได้บัญญัติให้อำนาจออกกฎทรวงกำหนดรายละเอียดได้ แต่ปรากฏว่า กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้เช่นเดียวกัน และได้ให้อนุโลมนำ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฏ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับด้วย นอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎทรวง³¹ ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 จึงขอนำกฎหมายทั้งสองฉบับมาแสดงให้เห็นวิวัฒนาการโดยสังเขปเพื่อความเข้าใจในหลักกฎหมายต่อไป

³⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 มาตรา 4 "การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง"

³¹กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ข้อ 10 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2528) วรรคแรก "การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎทรวงนี้ การใดที่มีได้กำหนดไว้ในกฎทรวงนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฏ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม

2.2.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507

เดิมการบริหารงานบุคคลของบุคลากรในมหาวิทยาลัยนั้นขึ้นอยู่กับกระทรวง
 ธรรมการตั้งแต่แรกตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นเป็นแห่งแรกในประเทศไทย คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 เมื่อ พ.ศ.2459 ต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรกลางสำหรับบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือน
 ในประเทศไทยขึ้น เมื่อ พ.ศ.2472 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471
 การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนทุกกระทรวง จึงต้องไปขึ้นอยู่กับองค์กรกลาง
 ซึ่งมีชื่อตามกฎหมายว่า "คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน" ซึ่งเรียกโดยย่อว่า "ก.พ."
 ต่อจากนั้นก็ยังมีมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เกิดขึ้น โดยรัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้นอีกหลายแห่ง เช่น
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัย
 ศิลปากร มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เหล่านี้แยกย้ายกันสังกัดอยู่กับกระทรวงและกรมต่าง ๆ สุดแต่ว่า
 รัฐบาลจะได้มอบหมายให้กรมใด ในกระทรวงใดเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งขึ้นมา เช่น มหาวิทยาลัย
 แพทยศาสตร์ สังกัดอยู่ในกรมมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย สังกัดกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยศิลปากร สังกัด
 กรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นทบวงการเมืองเทียบกรม
 สังกัดกระทรวงเกษตร เป็นต้น มีมหาวิทยาลัยเพียงแห่งเดียวที่เป็นอิสระไม่มีฐานะเป็นทบวง
 การเมือง บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในมหาวิทยาลัยไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ การจัดตั้งนั้นจัดตั้ง
 ขึ้นเป็นองค์การอิสระ เป็นแต่รัฐบาลจ่ายเงินงบประมาณอุดหนุนให้ เป็นทำนองรัฐวิสาหกิจ
 ในปัจจุบัน แต่ในครั้งกระนั้นยังไม่มีคำว่ารัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นในประเทศไทย จึงได้ใช้ชื่อว่า
 องค์การมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง มีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง
 (ชื่อในครั้งนั้น) สังกัดอยู่กับองค์การดังกล่าว และในขณะที่บุคลากรในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ
 อื่นก็ยังมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่ง
 ต้องมีพื้นความรู้ตามที่กำหนดไว้ เช่น ต้องมีวุฒิอย่างต่ำสำเร็จชั้นมัธยมปีที่หก (ม.ศ.3) จึงจะ
 เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้ หรือถ้าเป็นลูกจ้างของทางราชการก็จะต้อง
 เป็นผู้มีความประพฤติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด เป็นต้นนั้น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และ
 การเมืองไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้

รัฐบาลได้มีนโยบายให้ยกฐานะมหาวิทยาลัยแห่งนี้เป็นทบวงการเมืองเทียบกรม
สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และได้ตรากฎหมายให้บรรดาบุคลากรในมหาวิทยาลัยแห่งนี้มีฐานะ
เป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และมีผลย้อนหลังไป
ให้นับเวลาสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
พ.ศ. 2494 ตั้งแต่วันที่เข้าเป็นพนักงานขององค์การมหาวิทยาลัยแห่งนี้เป็นต้นมาอีกด้วย

ทางฝ่ายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกในประเทศไทยนั้น
ได้มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำแหน่งคณาจารย์ประจำชั้น
เมื่อ พ.ศ. 2488 เนื่องจากในปีนั้นได้มีการประกาศใช้ "พระราชบัญญัติครู" ในพระราชบัญญัติ
ฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีองค์กรทางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูชั้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า
"คุรุสภา" เพื่อบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการโดยเฉพาะ
และโดยเหตุที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยเดียวที่สังกัดกรมมหาวิทยาลัย
กระทรวงศึกษาธิการ ฉะนั้น ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยแห่งนี้ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่
เป็นอาจารย์ จึงต้องโอนการบริหารงานบุคคลจาก ก.พ. ไปสังกัดคุรุสภาด้วย ส่วนข้าราชการ
ตำแหน่งหน้าที่อื่นนอกจากนี้ การบริหารงานบุคคลยังคงสังกัดอยู่กับ ก.พ. ต่อไปดังเดิม³²

ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 ทางราชการ "ได้จัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้นใน
สำนักนายกรัฐมนตรี และโดยที่เห็นว่า การที่มหาวิทยาลัยแยกกันอยู่ต่างกระทรวงเป็นการยาก
ลำบากแก่การปกครองและควบคุมมาตรฐานการศึกษา ควรโอนมารวมอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี
ด้วยกันทั้งหมด จะเป็นความสะดวกในทางดำเนินการทั้งในด้านวิชาการและธุรการ และจะได้
ผลตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ"³³

³² คุรุสภา, ชื่นกลั่นธูป; เขียนอย่างไรจึงจะได้เลื่อนระดับตอนที่ 1 (กรุงเทพฯ; บริษัท
ศึกษากร จำกัด พ.ศ. 2528 หน้า 3

³³ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไป
สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502

ทางราชการจึงได้ตราพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2502 ขึ้นใช้บังคับ โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากจะให้โอนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เงินงบประมาณ ข้าราชการและลูกจ้าง อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังได้บัญญัติให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการและลูกจ้างในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ จึงได้มีการออกกฎกระทรวง³⁴ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลดังกล่าว รวมทั้งได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ขึ้นเป็นครั้งแรก ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน ประธานคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิการบดีทุกมหาวิทยาลัย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นกรรมการ ให้ ก.ม. มีอำนาจควบคุมดูแลและปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและให้มีอำนาจตั้งอนุกรรมการวิสามัญเพื่อให้กระทำการใด ๆ แทน ก.ม. ได้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มี อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย ประจำทุกมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย อธิการบดีเป็นประธาน รองอธิการบดีเป็นรองประธาน คณบดีและเลขาธิการ มหาวิทยาลัยเป็นอนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ในส่วนที่ว่าด้วย วินัย การสอบสวน และการออกจากราชการ กฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ โดยกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ. มาใช้บังคับโดยอนุโลม

³⁴กฎกระทรวง (พ.ศ.2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2502

กฎกระทรวงดังกล่าวได้ใช้บังคับมาจนถึงปี พ.ศ.2507 ทางราชการเห็นว่า "โดยที่การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการ และลูกจ้างในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ได้ปฏิบัติจัดทำตามกฎหมายว่าด้วยการ โอนมหาวิทยาลัยไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และโดยที่ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ขึ้น และอาจมีมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ขึ้นอีก จึงสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัยขึ้น เพื่อให้การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง และอื่น ๆ ดังกล่าวแล้วของข้าราชการและลูกจ้างในมหาวิทยาลัยทุกแห่งเป็นไปอย่างเดียวกัน"³⁵ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ขึ้นใช้ บังคับแก่ข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ได้ บัญญัติไว้เพียง 5 มาตรา แต่ได้บัญญัติให้อำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้³⁶ ดังนั้นจึงได้มีการออกกฎกระทรวง (พ.ศ.2507) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าว รวมทั้งองค์ประกอบของ ก.ม. ซึ่งยังคงคล้ายคลึงกับ กฎกระทรวง (พ.ศ.2503) ซึ่งในเรื่องนี้ นายอุทร ชื่นกลิ่นชู³⁷ ได้มีความเห็นดังนี้

ความจริงที่ปรากฏขึ้นนั้น คือว่า บทบัญญัติต่าง ๆ ในกฎกระทรวง (พ.ศ.2507) นั้น เหมือนกันทุกประการกับบทบัญญัติในกฎกระทรวง (พ.ศ.2503) เพราะฉะนั้นจึงเกิด คำถามตามกันขึ้นว่า ก็ในเมื่อบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้เหมือนกันโดยไม่ได้มีการแก้ไข เพิ่มเติมอย่างใด ทำไมจึงต้องมาบัญญัติขึ้นใหม่อีกโดยเพียงแต่เปลี่ยนเลข พ.ศ. ที่ออกใช้ และเปลี่ยนชื่อกฎหมายที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวงฉบับหลังนี้เท่านั้นเอง

³⁵ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507

³⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 มาตรา 4

³⁷ อุทร ชื่นกลิ่นชู ; เขียนอย่างไรจึงจะให้เลื่อนระดับ ตอนที่ 1, หน้า 4

คำตอบคำถามข้างต้นก็คือ เหตุผลสำคัญที่ทำให้ต้องมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และกฎกระทรวง (พ.ศ.2507) แทนพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยฯ ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2502 และกฎกระทรวง (พ.ศ.2503) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวก็คือว่า ได้มีข้อถกเถียงและคัดค้านกันมากในวงการของนักกฎหมายว่า แต่ละมหาวิทยาลัยต่างก็มีพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของตนเองเป็นเอกเทศ อันถือกันตามหลักกฎหมายว่ามีฐานะเป็นกฎหมายพิเศษ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็มีพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นต้น บทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ มีรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ เป็นผู้สอนในมหาวิทยาลัยที่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ในอันที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการเอาไว้แน่ชัด เช่น ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ เป็นรองศาสตราจารย์หรือเป็นศาสตราจารย์ได้ จะต้องมีความรู้และคุณสมบัติอย่างนั้น ๆ ซึ่งบทบัญญัติในพระราชบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้ มีข้อความขัดแย้งกันกับบทบัญญัติแห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.2503) อยู่เป็นอันมาก และมีนักกฎหมายชั้นปรมาจารย์หลายคนที่สอนอยู่ในมหาวิทยาลัยเห็นว่า กฎกระทรวงนั้นเป็นกฎหมายลูกที่มีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่ ฉะนั้นการออกกฎกระทรวงให้มาลบล้างหรือยกเลิกพระราชบัญญัติจะกระทำมิได้ เพราะตามหลักกฎหมายทั่วไปมีหลักอยู่ว่า จะยกเลิกพระราชบัญญัติก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดแล้วแต่กรณี ออกมายกเลิกเพราะเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากัน นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติตามมาตราต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น ๆ อยู่อีกหลายต่อหลายมาตราที่ขัดแย้งกับกฎกระทรวง พ.ศ.2503 เช่น เป็นต้นว่า ตามมาตรา 12 (11) แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2486 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2497 บัญญัติว่า ให้สภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 22 (7) ให้คณะกรรมการประจำคณะหรือคณะกรรมการประจำแผนกอิสระทำหน้าที่ อ.ก.พ. กรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่ตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2503) อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์เป็นของ ก.ม. สำหรับ อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ. กรม นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการ ก.ม. ประจำมหาวิทยาลัยในแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งเรียกโดยย่อว่า "อ.ก.ม." ดังนี้ เป็นต้น

ฉะนั้น การบัญญัติเป็นกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นคนละเรื่องกันกับเรื่องการบริหารงานบุคคลจึงไม่ถูกต้อง ถ้าถือตามหลักกฎหมายทั่วไปแล้ว กฎกระทรวง (พ.ศ.2503) นี้ไม่มีผลลบล้างหรือยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้

จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และกฎกระทรวง (พ.ศ.2507) ออกมาใช้บังคับด้วยประการฉะนี้ เพื่อให้ลบล้างข้อขัดแย้งดังกล่าวไว้โดยสมบูรณ์

เหตุผลที่ผู้เขียนได้หยิบยกขึ้นมากล่าวไว้นี้เป็นความจริงโดยมิต้องสงสัย เพราะว่ากฎหมายของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ได้ตราออกมาใช้บังคับในกาลต่อมา ต่างพากันแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องต้องกันทุกฉบับทุกมหาวิทยาลัย เช่น มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522

ต่อมา ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมใหม่โดยกำหนดให้มีทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษา นอกจากที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ³⁸ โดยได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยและสถาบันต่าง ๆ เป็นส่วนราชการในสังกัด ดังนั้นจึงได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2516)³⁹ แก้ไขกฎกระทรวง (พ.ศ.2507) โดยปรับปรุงเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ให้เหมาะสม ตัดรองนายกรัฐมนตรี และปลัดบัญชาการออก และเพิ่มรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ และปลัดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็น ก.ม. ด้วย หลังจากนั้นจึงได้มีการออกพระราชบัญญัติ

³⁸ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 5

³⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507

แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 พ.ศ.2520 แยกทบวงมหาวิทยาลัย ออกเป็นส่วนราชการอิสระที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และตัดคำว่า "ของรัฐ" ออก เพื่อให้สอดคล้องกับการที่กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจควบคุม ดูแล มาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ.2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497 ซึ่งถูกยกเลิกตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่⁴⁰ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขสาระสำคัญแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติฉบับเดิมมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องยกเลิกการใช้ชั้นยศของข้าราชการพลเรือน เปลี่ยนมาใช้วิธีการจำแนกตำแหน่งตามลักษณะงานแทน ในส่วนของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ก.ม. เห็นสมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการ ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป⁴⁰ จึงได้มีการออกกฎทบทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยใหม่ โดยได้มีการจำแนกตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยออกเป็น 3 ประเภท คือ⁴¹

- (ก) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ ได้แก่
- (1) ศาสตราจารย์
 - (2) รองศาสตราจารย์
 - (3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
 - (4) อาจารย์



⁴⁰ เหตุผลในการประกาศใช้กฎทบทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507

⁴¹ กฎทบทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ข้อ 11

(ข) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งใน
สายงานต่าง ๆ ดังนี้

- (1) บรรณาธิการ
- (2) โสภโศภศึกษา
- (3) แพทย์
- (4) พยาบาล
- (5) วิจัย
- (6) ตำแหน่งในสายงานวิชาการอื่น ที่ ก.ม.กำหนด

(ค) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารและธุรการ ได้แก่

- (1) อธิการบดี
- (2) รองอธิการบดี
- (3) คณบดี
- (4) ผู้อำนวยการศูนย์ สถาบัน หรือสำนัก
- (5) หัวหน้าแผนกอิสระ
- (6) รองคณบดี
- (7) รองผู้อำนวยการศูนย์ สถาบัน หรือสำนัก
- (8) หัวหน้าภาควิชา หรือหัวหน้าแผนกวิชา
- (9) ผู้อำนวยการกอง
- (10) เลขานุการคณะ
- (11) หัวหน้ากอง
- (12) หัวหน้าแผนก
- (13) ตำแหน่งอื่นที่ ก.ม.กำหนด

ซึ่งตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในข้อ 11 (ค)(1) ถึง (8) เป็นตำแหน่ง
ที่แต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งในข้อ 11 (ก)⁴²

⁴² ข้อ 15 (ค)(1) ของกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ซึ่งแก้ไขโดยกฎทบทวน ฉบับที่ 5
(พ.ศ.2522)

นอกจากนี้กฎทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการใหม่ ซึ่งบางส่วนได้ให้อนุโลมนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ว่าด้วยวินัยได้อนุโลมนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้เกือบทั้งหมด ยกเว้นเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามข้อ 24 ของกฎทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ซึ่งแตกต่างจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 อันมีผลทำให้การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป ในส่วนที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และได้ทำให้เกิดปัญหาในทางวินัยบางประการ ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

ต่อมาได้มีการออกกฎทวงแก้ไขเพิ่มเติมกฎทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) อีกรวม 4 ฉบับ คือ กฎทวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2520) เพื่อให้สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินสามารถเป็นกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้ด้วย กฎทวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2521) เพื่อเลื่อนระดับเงินเดือนอธิการบดีให้เหมาะสมยิ่งขึ้น กฎทวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2522) เพื่อให้สามารถรับโอนข้าราชการหรือบรรจุผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ซึ่งออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการและให้ได้รับเงินเดือนในอัตราที่เป็นธรรม กฎทวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2528) เพื่อให้สามารถอนุโลมนำอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ 24 ได้โดยไม่เกิดความสับสน และกำหนดเกี่ยวกับผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น



2.2.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518

กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนไม่ใช่เพิ่งมีบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรก ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 แต่ได้มีการกำหนดบทวินัยสำหรับ ข้าราชการพลเรือนมาตั้งแต่สมัยโบราณ ซึ่งในอดีตกฎหมายไม่ได้กำหนดบทวินัยแยกไว้เป็นการ เฉพาะเหมือนในปัจจุบัน แต่ได้บัญญัติกระจายอยู่ในกฎหมายเรื่องอื่น ๆ เช่น กฎมนเทียรบาล ซึ่งได้ตราไว้ตั้งแต่จุลศักราช 720 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ แห่ง กรุงศรีอยุธยา และมีผลใช้บังคับมาจนถึงสมัยต้นแห่งกรุงรัตนโกสินทร์มีหลายมาตราที่กำหนดวินัย คือ ข้อห้ามของข้าราชการพร้อมด้วยบทลงโทษไว้อย่างแจ่มชัด กฎหมายตราสามดวงซึ่งตราไว้ เมื่อต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 ก็ได้ทรงตรากฎมนเทียรบาล ขึ้นใช้บังคับอีกหลายฉบับ เช่น กฎมนเทียรบาลว่าด้วยครอบครัวแห่งข้าราชการในราชสำนัก กฎมนเทียรบาลว่าด้วยการค้าขายและการสมาคมของข้าราชการในราชสำนัก เป็นต้น⁴³

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว "มีพระประสงค์ จะทรงวางระเบียบข้าราชการฝ่ายพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรคนดี มีความรู้ และ ความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการแสวงผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนข้างฝ่าย ราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสะอาดพร้อม ด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถ และรอบรู้ในวิถีและอุปนิสัยของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัย อันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล"⁴⁴ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 ขึ้นใช้บังคับแก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนในทุกกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ รวบรวมและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนไว้ด้วยกัน รวมทั้งเรื่องวินัย และต่อมาก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่

⁴³ ทรงวิทย์ แก้วศรี และสุวรรณ ชนะสงคราม; "ระบบวินัยข้าราชการ" 200 ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์ และวิวัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือน (บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์, กรุงเทพฯ, 2526) หน้า 239-248

⁴⁴ คำปรารภในการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471

ออกมายกเลิกและแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติฉบับเดิมอีกหลายฉบับจนถึงฉบับปี พ.ศ. 2518 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเห็นสมควรนำหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยและฐานความผิด มาสรุปให้เห็นวิวัฒนาการโดยสังเขปดังนี้

ก. ฐานความผิดของวินัย

(1) ต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญ ด้วยความบริสุทธิ์ใจ⁴⁵

วินัยบทนี้เริ่มบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐบาลประสงค์จะให้ข้าราชการพลเรือน เข้าใจ เลื่อมใส และสนับสนุนการปกครองระบอบใหม่⁴⁶

(2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁴⁷

วินัยบทนี้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ทุกฉบับ เริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นฉบับแรก จนถึงปัจจุบัน จากคำปรารภของพระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ. 2471 ทำให้เห็นได้ว่า วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งในการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นฉบับแรกก็เพื่อให้หลักประกันในอาชีพแก่บรรดาข้าราชการพลเรือนโดยให้สามารถยึดราชการเป็นอาชีพ และครองชีพอยู่ได้ด้วยเงินค่าตอบแทนจากทางราชการแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ต้องกังวลด้วย

⁴⁵ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518" มาตรา 66

⁴⁶ ประเวศ ณ นคร และคณะ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคล หน้า 1-3

⁴⁷ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518" มาตรา 67

การแสวงหาผลประโยชน์ทางอื่น ไม่ว่าจะโดยชอบหรือโดยมิชอบก็ตาม⁴⁸ จึงได้มีการ
กำหนดฐานความผิดทางวินัยทนาย^{๕๕}

(3) ต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลและต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่
ราชการตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ และมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลดี หรือความ
ก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความอุทิศสละเอาใจใส่และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทาง
ราชการ การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจ ไม่ปฏิบัติ
ตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่
ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁴⁹

วินัยทนาย เริ่มมีบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 หลักการสำคัญของวินัยทนายอยู่ที่การกำหนดให้ข้าราชการ
ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ

(4) ต้องถือว่าเป็นหน้าที่พิเศษที่จะสนใจและรับทราบเหตุการณ์
เคลื่อนไหวอันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ และต้องป้องกันภัยอันตราย ซึ่งจะบังเกิดแก่
ประเทศชาติจนเต็มความสามารถ⁵⁰

วินัยทนาย เริ่มมีบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 โดยถือว่าความปลอดภัยของประเทศชาติเป็นวัตถุประสงค์
สุดท้ายในการปฏิบัติราชการ

(5) ต้องรักษาความลับของทางราชการ การเปิดเผยความลับของ
ทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁵¹

48 ประมวล ๗ นศ และคณะ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคลหน้า 1-3

49 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 68

50 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 69

51 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 70

วินัยหนังสือเริ่มบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479 และบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับต่อ ๆ มา เว้นแต่พระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ.2495 ไม่ได้บัญญัติไว้ กลับมาบัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่งในพระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ.2497 และฉบับปัจจุบันข้าราชการผู้ใดที่ล่วงรู้ความลับของทางราชการมาด้วยเหตุใดก็ตาม ถ้านำไปเปิดเผยก็เป็นความผิดวินัยหนังสือว่าข้าราชการผู้นั้นจะมีหน้าที่ราชการในเรื่องนั้นหรือไม่

(6) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ห้ามมิให้ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยงการขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁵²

วินัยหนังสือบัญญัติอยู่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับ เริ่มตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ.2471 สำคัญของวินัยหนังสือจะต้องมีคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบราชการ ซึ่งจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาก็ได้ ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งในหน้าที่ราชการ ซึ่งมีความหมาย 2 ประการ คือ ผู้สั่งมีหน้าที่ราชการในเรื่องที่สั่งนั้น และเป็นการสั่งให้ปฏิบัติราชการ⁵³

(7) ต้องปฏิบัติราชการโดยมิให้เป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำ หรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว⁵⁴

วินัยหนังสือบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรก ตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2476 เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติราชการของบรรดาข้าราชการพลเรือนเป็นไปอย่างถูกต้องตามขั้นตอนของลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งจะทำให้สามารถตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวได้อย่างมีระเบียบ และเป็นระบบ นอกจากนี้ ยังทำให้อำนาจการบังคับบัญชาตามกฎหมายมีความหมายและศักดิ์สิทธิ์อีกด้วย⁵⁵

⁵²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 71

⁵³ประวิฬ ฌ นคร และคณะ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคล หน้า 1-34 ถึงหน้า 1-39

⁵⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 72

⁵⁵ ประวิฬ ฌ นคร และคณะ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคล หน้า 1-42

(8) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องบอก ถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁵⁶

วินัยบทนี้เริ่มมีบัญญัติขึ้นตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479 สาระสำคัญของวินัยบทนี้อยู่ที่การรายงานสิ่งที่ไม่เป็นความจริงต่อผู้บังคับบัญชาไม่ว่าจะรายงานด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรก็ตาม การไม่รายงานสิ่งที่จะต้องรายงานก็เป็นความผิดเช่นเดียวกัน

(9) ต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบ และแบบธรรมเนียมของทางราชการ⁵⁷

วินัยบทนี้เริ่มมีบัญญัติขึ้นในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2485 จนถึงปัจจุบัน

(10) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้ง หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้ การละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁵⁸

วินัยบทนี้ได้มีบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่ฉบับแรก คือ ฉบับปี พ.ศ.2471 เป็นต้นมา วัตถุประสงค์ของวินัยบทนี้ก็เพื่อให้ข้าราชการถือว่าเรื่องราชการสำคัญกว่าเรื่องส่วนตัว ถือเป็นวินัยบทที่สำคัญมากบทหนึ่ง แต่ปรากฏว่าเป็นวินัยบทที่มีข้าราชการกระทำผิดมากที่สุด

⁵⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 73

⁵⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 74

⁵⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 75

(11) ต้องสุภาพเรียบร้อย และรักษาความสามัคคีระหว่างข้าราชการ และช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหน้าที่ราชการ⁵⁹

วินัยทนต์เริ่มบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2476 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติราชการในหน่วยงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(12) ต้องสุภาพเรียบร้อย ต้องรับให้ความสะดวกให้ความเป็นธรรม และให้ความสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้มาติดต่อในราชการอันเกี่ยวกับหน้าที่ของตนโดยไม่ชักช้า ห้ามมิให้ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่หรือข่มเหงราษฎร การดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่หรือข่มเหงราษฎร เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁶⁰

วินัยทนต์ได้เริ่มบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2476 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย วัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าราชการได้สำนึกในฐานะ บทบาท และหน้าที่ของตน ในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องให้บริการแก่ประชาชน และปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามฐานะ บทบาทและหน้าที่รวมทั้งเพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติที่รู้สึกกันว่าข้าราชการเป็นเจ้าของมูลนายให้หมดสิ้นไปด้วย⁶¹

(13) ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน⁶²

วินัยทนต์ได้มีบัญญัติขึ้นในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 อันเป็นกฎหมายฉบับแรก และบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับต่อ ๆ มาทุกฉบับจนถึงปัจจุบัน

⁵⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 76

⁶⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2513 มาตรา 77

⁶¹ ประวิม ฅ นคร และคณะ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคล หน้า 1-64

⁶² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 78

(14) ต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในทางหุ้นส่วนหรือบริษัท⁶³

วินัยทนต์มีบัญญัติมาตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จนถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งปรากฏในคำปรารภในการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ว่า เพื่อให้ข้าราชการยี่ตราการเป็นอาชีพโดยไม่มีกังวลด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น เพราะอาจเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการเนื่องจากเอาเวลาราชการไปกระทำการตั้งกล่าว หรือทำให้เกิดความกังวลความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ลดน้อยลงไป นอกจากนี้ อาจเป็นช่องทางให้มีการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และเสียความเที่ยงธรรมขึ้นได้⁶⁴

(15) ต้องไม่เป็นกรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง⁶⁵

วินัยทนต์เพิ่งมีบัญญัติเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าราชการประจำมีความเป็นกลางในทางการเมืองอย่างแท้จริง จะได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างต่อเนื่องได้ ไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ⁶⁶

⁶³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 79

⁶⁴ ประวิณ ณ นคร และคณะ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคล หน้า 1-74

⁶⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 80

⁶⁶ ประวิณ ณ นคร และคณะ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคล หน้า 1-83

(16) ต้องไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่ว เช่น ประพฤติตนเป็นคนเสเพล เสพของมีนเมาจนไม่สามารถครองสติได้ หมกมุ่นในการพนัน กระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁶⁷

วินัยทณฑ์มีบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน ถือเป็นวินัยที่สำคัญและมีผู้กระทำผิดมากที่สุด เพราะเป็นบทวินัยที่ครอบคลุมการกระทำที่ไม่ดีทั้งหมดของข้าราชการ ถ้าไม่เข้าตามบทใดก็ได้บัญญัติไว้แล้ว ก็ยังถือเป็นความผิดตามทณฑ์ได้ตามพระราชบัญญัติฉบับแรกได้บัญญัติไว้เพียงแต่ให้ข้าราชการต้องรักษาชื่อเสียงมิให้ขึ้นชื่อว่าประพฤตชั่ว พระราชบัญญัติฉบับต่อ ๆ มาได้บัญญัติตัวอย่างของการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วไว้ด้วย แต่ไม่ได้หมายความว่า มีเพียงเท่าที่ยกตัวอย่างไว้เท่านั้น การกระทำที่ไม่เหมาะสมอื่น ๆ ก็ถือเป็นการประพฤตชั่วด้วย โดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการ ความรู้สึกของสังคมและเจตนาที่จะกระทำเป็นองค์ประกอบของความผิดฐานนี้

(17) ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ส่งเสริมและดูแลระมัดระวังให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย ถ้าผู้บังคับบัญชารู้ว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดกระทำความผิดวินัย จะต้องดำเนินการทางวินัยทันที ถ้าเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องได้รับโทษ และอยู่ในอำนาจของตน ที่จะลงโทษได้ให้สั่งลงโทษ แต่ถ้าเห็นว่าผู้นั้นควรจะต้องได้รับโทษสูงกว่าที่ตนมีอำนาจสั่งลงโทษ ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำความผิดวินัยเหนือขึ้นไป เพื่อให้พิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือปฏิบัติตามหน้าที่ตาม
 มาตรฐานโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย⁶⁸

วินัยบทนี้ บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน
 ทุกฉบับ เริ่มตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ.2471 เป็นต้นมา เป็นบทที่บัญญัติขึ้นเฉพาะสำหรับผู้บังคับบัญชา
 เพื่อให้คอยสอดส่องดูแลวินัยของข้าราชการในหน่วยงานให้ดี อันจะทำให้ผลงานในหน่วย
 ราชการนั้นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(18) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 86
 เห็นว่า ข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษถึงให้ออก ปลดออก หรือ
 ไล่ออก สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 11 ลงมา ในการบริหาร
 ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 86 วรรคสาม หรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ
 ตามมาตรา 44 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งข้าราชการผู้ถูกสอบสวนสังกัดอยู่พิจารณา
 และเมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าว
 แล้วแต่กรณีสั่งให้เป็นไปตามนั้น

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 ละเลยไม่ปฏิบัติ
 หน้าที่ตามมาตรา 86 วรรคสอง หรือตามมาตรา 86 วรรคสาม ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 44 ระดับ
 เหนือขึ้นไป มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 86 วรรคสอง หรือตามมาตรา 86 วรรคสามได้ และให้
 พิจารณาลงโทษ ผู้บังคับบัญชาซึ่งละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย⁶⁹

วินัยบทนี้บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
 พลเรือน พ.ศ.2497 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องดำเนินการ
 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่าง
 ร้ายแรง เมื่อพิจารณาเห็นว่า มีมูลตามที่ถูกกล่าวหาจริง หรือให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.กระทรวง
 พิจารณา และสั่งการให้เป็นไปตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวงนั้น หากละเลยก็ให้ลงโทษ
 ผู้บังคับบัญชาผู้นั้นด้วย

⁶⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 82

⁶⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 86 ทวิ

ข. โทษทางวินัย

โทษทางวินัยในปัจจุบันมี 6 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์
(2) ตัดเงินเดือน (3) ลดขั้นเงินเดือน (4) ให้ออก (5) ปลดออก (6) ไล่ออก⁷⁰

โทษไล่ออกและโทษตัดเงินเดือน มีบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับ ตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน

โทษปลดออก มีบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับปี พ.ศ.2479 จนถึงปัจจุบัน โทษปลดออกเป็นโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงในลำดับรองลงมาจากโทษไล่ออก ซึ่งก่อนหน้านี้ออกเป็นโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงเพียงสถานเดียว

โทษให้ออกเพิ่งมีบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2495 จนถึงปัจจุบัน โทษให้ออกเป็นโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงรองลงมาจากโทษปลดออก

โทษลดขั้นเงินเดือน มีบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับปี พ.ศ.2476 ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับแรก (พ.ศ.2471) ได้บัญญัติโทษลดตำแหน่งหรือลดขั้นไว้ แต่หลังการเปลี่ยนแปลงปกครองแผ่นดินมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปี พ.ศ.2476 ขึ้นใช้บังคับใหม่ โดยได้ยกเลิกการใช้ขั้นและยศของข้าราชการ และได้บัญญัติโทษลดขั้นเงินเดือนขึ้นมาแทนโทษลดตำแหน่งและลดขั้น แต่ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปี พ.ศ.2479 และฉบับปี พ.ศ.2482 ไม่ได้บัญญัติโทษลดขั้นเงินเดือนไว้ กลับมามีบัญญัติขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ.2485 จนถึงปัจจุบัน ถือเป็นโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงที่หนักกว่าโทษตัดเงินเดือน

โทษภาคทัณฑ์ มีบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479 โดยถือเป็นโทษทางวินัยในลำดับที่ต่ำที่สุด และกระทบ
กระเทือนต่อผู้ถูกลงโทษน้อยที่สุด เพราะมีผลเพียงให้ชื่อว่าถูกลงโทษและบันทึกไว้ในสมุดประวัติ
เท่านั้น เพราะข้าราชการผู้ถูกลงโทษสามารถได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี
ตามปกติ

การตำหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร เดิมเป็นโทษทางวินัย สถานหนึ่ง
มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ฉบับ พ.ศ.2471 อันเป็นฉบับแรก
จนถึงฉบับปี พ.ศ.2482 เป็นฉบับสุดท้าย ในปัจจุบันเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ผู้บังคับบัญชา
ใช้ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรก ผู้บังคับบัญชาเห็นว่ามีเหตุ
อันควรงดโทษ ก็จะงดโทษให้ โดยว่ากล่าวตักเตือน หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อน
ก็ได้ ⁷¹



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ก. การสอบสวน

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติแยกความผิดทางวินัยไว้รวม 2 ประเภท คือ

- 1) ความผิดทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง
- 2) ความผิดทางวินัยที่ร้ายแรง

ความผิดทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงนั้น กฎหมายตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบันไม่บังคับว่าจะต้องทำการสอบสวนก่อนสั่งลงโทษ โดยกำหนดให้เป็นดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาสั่งลงโทษได้เองตามที่เห็นสมควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด⁷² แต่ระวางอย่าให้เกินไปโดยพยานหรือโดยโศสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด⁷³ ซึ่งแสดงว่าก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษข้าราชการผู้ใด ในความผิดที่ไม่ร้ายแรงจะต้องได้ความแน่ชัดว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดจริง ถ้ายังไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาจะต้องทำการหาพยานหลักฐานหรือสอบสวนให้ได้ความจริงเสียก่อน เพียงแต่ไม่จำเป็นจะต้องทำการสอบสวนไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น มิฉะนั้น ผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบและอาจถูกลงโทษทางวินัยเสียเอง ถ้าสั่งลงโทษไปโดยไม่พิจารณาพยานหลักฐานให้แน่ชัดและเกิดผิดพลาดขึ้นในภายหลัง

ส่วนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงกฎหมายบัญญัติบังคับไว้ว่า จะต้องทำการสอบสวนก่อนพิจารณาสั่งลงโทษ⁷⁴ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้⁷⁵ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นบางประการที่กฎหมายบัญญัติไว้⁷⁶ อันได้แก่กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.⁷⁷

⁷² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 85

⁷³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 84

⁷⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 86

⁷⁵ กฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2528) ว่าด้วยการสอบสวนและพิจารณา

⁷⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 87

⁷⁷ กฎ ก.พ.ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2518) ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

หรือได้ให้อภัยคำรับสารภาพ เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือต่อคณะกรรมการสอบสวน ผู้มีอำนาจจะดำเนินการสั่งลงโทษโดยไม่สอบสวนก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการให้เกิดความมั่นใจว่าเขาจะไม่ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการโดยไม่มี การสอบสวนให้ความเป็นธรรมก่อน

หลักประกันว่าจะต้องมีการสอบสวนให้ไต่ความจริงก่อนสั่งลงโทษนี้ ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับ เพียงแต่การใช้อภัยคำและวิธีการในการสอบสวนให้ไต่ความจริงแตกต่างกันไปบ้างคือ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 อันเป็นฉบับแรกแม้จะไม่ได้อนุญาตเรื่องการสอบสวนไว้โดยตรง แต่ก็มีบทบัญญัติให้เจ้ากระทรวงสามารถสั่งพักราชการแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดร้ายแรงในระหว่างไต่สวนหรือพิจารณาได้⁷⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อมาคือฉบับปี พ.ศ. 2476 ก็ได้กำหนดให้มีการไต่สวนก่อนสั่งลงโทษในความผิดวินัยร้ายแรงเช่นเดียวกัน⁷⁹ พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการไต่สวนไว้ จึงแล้วแต่ผู้มีอำนาจคือเจ้ากระทรวงว่าจะทำการไต่สวนเองหรือมอบหมายให้ผู้ใดทำการไต่สวนพยานหลักฐานให้ไต่ความจริงก่อนสั่งลงโทษก็ได้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปี พ.ศ. 2479 ได้เปลี่ยนแปลงจากคำว่า ไต่สวนมาเป็น คำว่า สอบสวนพิจารณา โดยไม่ปรากฏว่าการใช้อภัยคำแตกต่างกันนี้จะทำให้ความหมายแตกต่างกันอย่างไร เข้าใจว่าเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาสอบสวนพยานหลักฐานและพิจารณาให้รัดกุมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังได้อนุญาตให้ ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล เข้ามาเป็นผู้ที่หน้าทีสอบสวนพิจารณาแทนกระทรวงเจ้าสังกัด⁸⁰ แต่ไม่ได้กำหนดวิธีการสอบสวนไว้

⁷⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 มาตรา 44

⁷⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 มาตรา 53

⁸⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 มาตรา 56, 57

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2482 ได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงใหม่โดย

- 1) ก.พ. เป็นผู้มีอำนาจสอบสวนข้าราชการชั้นพิเศษและชั้นเอก
- 2) อ.ก.พ.กระทรวง เป็นผู้มีอำนาจสอบสวนข้าราชการชั้นโทและชั้นตรี
- 3) อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.จังหวัด เป็นผู้มีอำนาจสอบสวนข้าราชการชั้นจัตวา

ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแล้วแต่กรณี⁸¹

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2485 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการใหม่จากการให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นผู้ทำการสอบสวนมา เป็นให้แต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อยสามคนทำการสอบสวน เพื่อให้ผลการสอบสวนแล้วเสร็จโดยเร็วและเป็นธรรมโดยกำหนดให้

- 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการชั้นพิเศษและชั้นเอก
- 2) ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ข้าราชการชั้นโท ชั้นตรี และชั้นจัตวาในราชการบริหารส่วนกลาง
- 3) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการชั้นจัตวาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดเกี่ยวกับกรณีความผิดชัดเจน ซึ่งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยไม่ต้องทำการสอบสวนขึ้น เป็นครั้งแรก⁸²

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2495 ได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงใหม่โดย

- 1) ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการได้โดยไม่จำกัดชั้นตั้งแต่ชั้นพิเศษลงมา
- 2) ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการตั้งแต่ชั้นเอกลงมาได้ทุกชั้น

⁸¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2482 มาตรา 58,59

⁸² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2485 มาตรา 61,62

3) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการตั้งแต่ชั้นโท ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเฉพาะในจังหวัดนั้น ๆ ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมาย สำหรับข้าราชการชั้นตรีลงมาในส่วนภูมิภาค⁸³

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497 ได้กำหนดอำนาจการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนข้าราชการไว้เหมือนกับพระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ.2495 เพียงแต่กำหนด เพิ่มให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการทุกชั้น ทุกกระทรวง รวมทั้ง กำหนดให้อำนาจผู้ว่าราชการภาคมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการในภาคตั้งแต่ ชั้นโทลงมา⁸⁴

ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2499 แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ.2497 ได้กำหนดอำนาจผู้ว่าราชการภาคและผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายใหม่ให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการตั้งแต่ ชั้นเอกลงมาในภาคและจังหวัด⁸⁵

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 อันเป็นพระราชบัญญัติฉบับที่ ไขบังคับอยู่ในปัจจุบันได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต่อไปนี้ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคือ

- 1) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ข้าราชการพลเรือนทุกกระทรวง ทบวง กรม
- 2) ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 (แต่มาตรานี้ไม่อนุโลมนำมาใช้บังคับแก่ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย)
- 3) ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้ส่งลงโทษ สั่งให้ออกจากราชการหรือดำเนินการทางวินัย ที่ได้รับรายงานขึ้นมาตามมาตรา 92 มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อ

⁸³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2495 มาตรา 82;84

⁸⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497 มาตรา 84

⁸⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497 มาตรา 84 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2499 (ฉบับที่ 2)

ข้าราชการที่ถูกรายงานการลงโทษการให้ออกจากราชการหรือดำเนินการทางวินัยได้

หลักเกณฑ์และวิธีการ เกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณา เดิมได้กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.

ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2518) ซึ่งได้ใช้บังคับมาเป็นเวลารวม 10 ปี

ต่อมา ก.พ. เห็นว่ากฎ ก.พ. ดังกล่าวมีข้อบกพร่องหลายประการ จึงได้ยกเลิกและออกกฎ ก.พ. ขึ้นใช้บังคับใหม่คือ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2528) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่ง กฎ ก.พ. ทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญที่แตกต่างกันดังนี้

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

เดิม ข้อ 2 ตั้งจากข้าราชการที่เห็นสมควร ประกอบด้วยประธานและกรรมการ ไม่น้อยกว่า 3 คน

- ประธาน 1 คน กรรมการ 2 คนขึ้นไป
- อาจมีเลขานุการด้วยก็ได้

ใหม่ ข้อ 4 ตั้งจากข้าราชการประจำ ประกอบด้วย

- ประธาน 1 คน
- กรรมการ ไม่น้อยกว่า 2 คน
- ให้มีเลขานุการ 1 คน (อาจเป็นกรรมการสอบสวนก็ได้)
- กรณีจำเป็นจะให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการอีก 1 คนก็ได้

คุณสมบัติคณะกรรมการสอบสวน

เดิม ไม่ได้กำหนดไว้

ใหม่ กรรมการอย่างน้อย 1 คน ต้อง

- ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือ
- ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือ
- ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือ
- มีประสบการณ์ด้าน การดำเนินการทางวินัย

การเปลี่ยนแปลงฐานะของประธานกรรมการ

เดิม ต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า หรือดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่า
ผู้ถูกกล่าวหา

- ใหม่ ถ้าเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่า
ถ้าเป็นข้าราชการประเภทอื่น ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบได้ไม่ต่ำกว่า
- เดิม ไม่ได้แก้คดีเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะของประธานไว้
- ใหม่ ขณะตั้งเสร็จ แม้มีการเปลี่ยนตำแหน่งของประธาน หรือผู้ถูกกล่าวหาทำให้
ประธานต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ก็ไม่กระทบกระเทือนถึงฐานะการเป็นประธาน

การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

- เดิม ข้อ 4 ส่งให้ผู้ถูกกล่าวหาโดยพลัน ถ้าส่งไม่ได้ให้
- ปิดสำเนาคำสั่ง ณ ที่ทำการของผู้ถูกกล่าวหา และ
 - แจ้งโดยหนังสือ ลงทะเบียน ให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ตามหลักฐาน
ราชการ
- ใหม่ ข้อ 6 ส่งโดยพลัน ถ้าส่งไม่ได้
- ปิดสำเนาคำสั่ง ณ ที่ทำการของผู้ถูกกล่าวหา และ
 - แจ้งโดยหนังสือลงทะเบียน (ไปรษณีย์) ณ ที่อยู่ตามหลักฐานราชการ
 - ครบ 10 วัน ถือว่าทราบคำสั่งแล้ว

การประชุมกรรมการสอบสวน

- เดิม ไม่ได้กำหนดไว้
- ใหม่ ข้อ 8 - ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด
- เว้นแต่การประชุมตามข้อ 16 และ 33 ต้องมีกรรมการสอบสวนมา
ประชุมไม่น้อยกว่า 3 คน และไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ
สอบสวน
- เดิม ไม่ได้กำหนดไว้
- ใหม่ คะแนนเสียง 1 คน 1 เสียง ถ้าเท่ากันประธานออกเสียงชี้ขาด
มติ เสียงข้างมาก

การคัดค้านกรรมการ

- เดิม ข้อ 5 คัดค้านเฉพาะกรรมการ หรือ เลขานุการ
- ใหม่ ข้อ 9 คัดค้านทั้งหมด

ระยะเวลาคัดค้าน

- เดิม ต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยยื่นต่อประธานภายใน 7 วัน นับแต่ทราบคำสั่ง
- ใหม่ ยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายใน 7 วัน นับแต่ทราบคำสั่ง หรือทราบเหตุแห่งการคัดค้าน

การสั่งคัดค้าน

- เดิม สั่งโดยควน
- ใหม่ ถ้าไม่มีเหตุให้สั่งภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับหนังสือคัดค้าน
- เดิม ถ้าสั่งยกคำคัดค้านให้แจ้งผู้ถูกกล่าวหาทราบ
- ใหม่ ถ้าสั่งยกคำคัดค้านให้เป็นที่สุด ถ้าไม่สั่งใน 15 วัน ถือว่ารับฟังได้ ถ้าเห็นว่ามีเหตุผลในการคัดค้าน ผู้สั่งแต่งตั้งต้องสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นสภาพ ภายใน 15 วัน
- เดิม หากไม่สั่งการคัดค้าน ห้ามผู้ถูกคัดค้าน เข้าร่วมสอบสวน
- ใหม่ ไม่ได้อำหนดไว้

ระยะเวลาสอบสวน

- เดิม ข้อ 9 ต้องเสร็จสิ้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ประธานทราบคำสั่งแต่งตั้ง แต่อาจขยายได้อีก 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 15 วัน
- ใหม่ - แจ้งขอกล่าวหา หรือพยานต่าง ๆ ต้องเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่ประธานทราบคำสั่ง ถ้าไม่เสร็จขยายได้ตามความจำเป็น แต่ไม่เกิน 30 วัน
- รวบรวมพยานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา ต้องเสร็จสิ้นภายใน 60 วัน แต่ขยายได้ไม่เกิน 30 วัน ถ้าเกินกว่า 30 วัน ต้อง ขอ ก.พ.

การแจ้งสรุปพยาน

- เดิม ข้อ 14 ถ้าแจ้งแล้วไม่มาให้อุบายค่า จะไม่สอบผู้ถูกกล่าวหาอีกได้
- ใหม่ ข้อ 17 แจ้งไม่ได้ให้ส่งทางไปรษณีย์ จากนั้น 10 วันนับแต่วันที่แจ้งให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาทราบสรุปพยานหลักฐานแล้ว และไม่ประสงค์ที่จะแก้ขอกล่าวหา

การสอบปากคำบุคคลเดิม ข้อ 10

- ไม่โต้แย้งคดี เรื่องการมอบหมายให้สอบสวนแทนไว้
- ต้องมีกรรมการอย่างน้อย 2 คน จึงจะครบองค์คณะทำการสอบสวนได้

ใหม่ ข้อ 21

ต้องทำตามข้อ 8 และจะแต่งตั้งอนุกรรมการหรือมอบหมายให้กรรมการสอบสวนบางคนทำการสอบสวนแทนคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้

ก่อนสอบปากคำพยานเดิม

ไม่ได้กำหนดไว้

ใหม่

ให้แจ้งว่าคณะกรรมการฯ มีฐานะเป็น เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ศูนย์วิทยุตำรวจ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.3 ผู้มีหน้าที่รักษาวินัย

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ประกอบกับกฎหมาย ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 จะเห็นได้ว่าผู้มีหน้าที่รักษาวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้แก่

2.3.1 ข้าราชการ มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย จักต้องได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้"

จากบทบัญญัติดังกล่าว สรุปได้ว่า ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยทุกคน มีหน้าที่รักษาวินัยของตนเอง โดยการควบคุมความประพฤติของตนเองให้อยู่ในกรอบแห่งวินัยตามที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด ถ้าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดไว้ ถือเป็นการกระทำความผิดวินัยและจะต้องถูกลงโทษ

2.3.2 ผู้บังคับบัญชา

ผู้บังคับบัญชา คือ "บุคคลที่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาและสั่งการให้บุคคลอื่นตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปปฏิบัติตาม" ฉะนั้น คำว่า ผู้บังคับบัญชา จึงหมายถึงบุคคลที่เป็นหัวหน้า ตั้งแต่ระดับหัวหน้าแผนก หัวหน้ากองไปจนถึงหัวหน้ารัฐบาล⁸⁶

ซึ่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยแยกออกเป็น 3 ประเภท
คือ -⁸⁷

⁸⁶ ชูศักดิ์ เทียงตรง; การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ) พ.ศ.2519 หน้า 227

⁸⁷ กฎหมาย ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ข้อ 11

(ก) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทาง
วิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์

(ข) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ ได้แก่
ตำแหน่งบรรณารักษ์ โสภิตศึกษา แพทย์ พยาบาล วิจัย และตำแหน่งในสายงานวิชาการอื่น ๆ
ที่ ก.ม. กำหนด

(ค) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารและธุรการ
ได้แก่ ตำแหน่ง อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการศูนย์ สถาบันหรือสำนัก
หัวหน้าแผนกอิสระ รองคณบดี รองผู้อำนวยการศูนย์ สถาบันหรือสำนัก หัวหน้าภาควิชา
หรือหัวหน้าแผนกวิชา ผู้อำนวยการกอง เลขานุการคณะ หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก และ
ตำแหน่งอื่น ๆ ที่ ก.ม. กำหนด

ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จึงหมายถึง ข้าราชการผู้ที่
ดำรงตำแหน่งในสาย (ก) เท่านั้น เพราะเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ
ในหน่วยงานนั้น ๆ ได้ ส่วนข้าราชการผู้ที่ดำรงตำแหน่งในสาย (ก) และสาย (ข)
แม้จะมีตำแหน่งทางวิชาการสูงมาก เช่น ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ระดับ 11 หรือ
บรรณารักษ์ ระดับ 10 แต่ถ้าไม่ได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน ก็ไม่ถือว่าเป็นผู้บังคับ
บัญชา ซึ่งตามสภาพความเป็นจริงของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะพบได้เสมอว่า ผู้บังคับบัญชา
ที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานมีระดับหรือตำแหน่งทางวิชาการต่ำกว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา อันเป็นข้อ
แตกต่างไปจากข้าราชการของกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชามักจะมีระดับหรือตำแหน่ง
สูงกว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเสมอ และเนื่องจากมหาวิทยาลัย/สถาบัน เป็นส่วนราชการในสังกัด
ทบวงมหาวิทยาลัย ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน⁸⁸ ดังนั้น ผู้บังคับ
บัญชาของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จึงหมายความรวมถึง ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย
รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และนายกรัฐมนตรีนับในฐานะหัวหน้ารัฐบาลซึ่งเป็นผู้บังคับ
บัญชาสูงสุดของข้าราชการพลเรือนด้วย

ตามมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมกระบวนวิธีให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย

ถ้าผู้บังคับบัญชารู้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาคนใดกระทำความผิดวินัย จะต้องดำเนินการทางวินัยทันที ถ้าเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องได้รับโทษและอยู่ในอำนาจของคนที่ส่งลงโทษไว้ให้ส่งลงโทษ แต่ถ้าเห็นว่าผู้นั้นควรจะต้องได้รับโทษสูงกว่าที่ตนมีอำนาจส่งลงโทษ ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำความผิดวินัยเหนือขึ้นไป เพื่อให้พิจารณาดำเนินการส่งลงโทษตามควรแก่กรณี

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานโดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีหน้าที่สำคัญในการรักษาวินัยทั้งของตนเอง และของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ทั้งในด้านการปฏิบัติตาม การส่งเสริม การควบคุมดูแล กระบวนวิธี และการดำเนินการทางวินัย หากละเลยหน้าที่ให้ถือว่ากระทำความผิดทางวินัยที่จะต้องถูกลงโทษด้วย

2.3.3 องค์การกลางบริหารงานบุคคล

องค์การกลางบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือเรียกโดยย่อว่า "ก.ม." ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เป็นรองประธาน และกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิได้เป็นข้าราชการการเมือง กรรมการพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือสมาชิกสภา วันแต่สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคนแต่ไม่เกินสิบห้าคน โดยต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งรับราชการอยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และมีปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เป็นกรรมการและเลขานุการ

ก.ม. มีหน้าที่ควบคุมดูแลระบบการบริหารงานบุคคลทั้งหมด
ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยอาจจำแนกได้ดังนี้⁹⁰

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนด
นโยบายเกี่ยวกับการรักษาวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย
2. ออกกฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบและมาตรฐานเกี่ยวกับ
การรักษาวินัย เพื่อให้มหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดถือปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน
3. ศึกษาและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับ
กฎหมายว่าด้วยวินัย
4. ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำ และชี้แจง เพื่อให้
มหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัย
5. รายงานนายกรัฐมนตรี ในกรณีปรากฏว่า มหาวิทยาลัย
และสถาบันในสังกัดไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัย หรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม เพื่อ
นายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป

ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ ก.ม. มีอำนาจตั้งอนุกรรมการ
วิสามัญ เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.ม. วิสามัญ" เพื่อทำการใด ๆ แทนก็ได้⁹¹ ในส่วนที่
เกี่ยวกับการรักษาวินัย ก.ม. ได้ตั้ง อ.ก.ม. วิสามัญ เพื่อทำการแทน รวม 3 คณะ คือ

1. อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ⁹²
เพื่อทำหน้าที่พิจารณาความถูกต้องเหมาะสมในการดำเนินการทางวินัยและสั่งให้ออกจากราชการ
แก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด ซึ่งตามกฎหมาย

⁹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 8 โดยอนุโลม

⁹¹ กฎหมาย ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)

⁹² ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เรื่องตั้ง อ.ก.ม. วิสามัญ
เกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ลงวันที่ 4 เมษายน 2529

และระเบียบของทางราชการ เมื่อมหาวิทยาลัย/สถาบันได้สั่งดำเนินการทางวินัย หรือสั่งให้ออกจากราชการแก่ข้าราชการผู้ใดไปแล้ว จะต้องรายงานผลการดำเนินการไปยัง ก.ม. เพื่อพิจารณาความถูกต้องเหมาะสม ไม่ว่าจะได้มีการสั่งลงโทษหรือไม่ก็ตาม⁹³ ถ้า อ.ก.ม. วิสามัญพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัย/สถาบัน ก็จะตอบรับทราบการดำเนินการดังกล่าวกลับไปยังมหาวิทยาลัย/สถาบัน ในนาม ก.ม. แต่ถ้า อ.ก.ม. วิสามัญฯ พิจารณาแล้ว ไม่เห็นชอบด้วยกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัย/สถาบัน ไม่ว่าจะเห็นควรลงโทษ ถ้ามหาวิทยาลัย/สถาบันไม่สั่งลงโทษ ยกโทษ ถ้ามหาวิทยาลัย/สถาบัน สั่งลงโทษไปโดยผู้ถูกลงโทษไม่มีความผิด ลดโทษ ถ้ามหาวิทยาลัย/สถาบัน สั่งลงโทษหนักไป กว่าที่ควรได้รับ หรือเพิ่มโทษ ถ้ามหาวิทยาลัย/สถาบันลงโทษน้อยกว่าที่ควรได้รับ หรือเห็นว่า ควรสั่งให้ออกจากราชการหรือยกเลิกคำสั่งให้ออกจากราชการ อ.ก.ม. วิสามัญฯ ก็จะรายงานความเห็นต่อ ก.ม. เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งถ้า ก.ม. พิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินการของมหาวิทยาลัย/สถาบันถูกต้องแล้ว ก็จะตอบรับทราบกลับไป แต่ถ้า ก.ม. พิจารณาแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นของ อ.ก.ม. วิสามัญฯ ควรสั่งเปลี่ยนแปลงการดำเนินการของมหาวิทยาลัย/สถาบันให้ถูกต้องและเหมาะสม ก็จะรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป⁹⁴ ถ้านายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.ม. ให้ ก.ม. รายงาน ค.ร.ม. เพื่อพิจารณาวินิจฉัย⁹⁵

2. อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์⁹⁶

เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ทั้งใน ส่วนที่เป็นเรื่องวินัยและเรื่องการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ เมื่อ อ.ก.ม. วิสามัญฯ พิจารณาเรื่องอุทธรณ์แล้ว ไม่ว่าจะเห็นด้วยกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัย/สถาบันหรือไม่ก็ตาม

⁹³ ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยอนุโลม

⁹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 8(5) โดยอนุโลม

⁹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 9 โดยอนุโลม

⁹⁶ ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เรื่องตั้ง อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ลงวันที่ 4 เมษายน 2529

ก็จะต้องรายงานผลการพิจารณาต่อ ก.ม. เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และไม่ว่า ก.ม. จะเห็นด้วยกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัย/สถาบัน หรือความเห็นของ อ.ก.ม. วิสามัญฯ หรือไม่ก็ตาม ก.ม. จะต้องรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ถ้านายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.ม. และ ก.ม. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.ม. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย⁹⁷ นอกจากนี้ อ.ก.ม. วิสามัญฯ และ ก.ม. มีหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการเฉพาะกรณีที่เป็นารร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีเท่านั้น⁹⁸

3. อ.ก.ม. วิสามัญฯ เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการ⁹⁹
เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายและระเบียบราชการทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ตามที่ ก.ม. อ.ก.ม. วิสามัญฯ คณะต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่เสนอขอหารือ และหากเป็นการเสนอขอให้ตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย ก.ม. จะต้องนำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจะให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย¹⁰⁰

กฎหมายยังได้กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ประจำทุกมหาวิทยาลัย/สถาบัน เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย/สถาบัน ประกอบด้วย อธิการบดีเป็นประธาน รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการวิทยาลัย ศูนย์ สถาบัน หรือสำนัก และหัวหน้าแผนกอิสระด้ามี เป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ อธิการบดีด้วยความเห็นชอบของอนุกรรมการโดยตำแหน่ง จะแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น เป็นอนุกรรมการอีกจำนวนไม่เกินห้าคนก็ได้ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย/สถาบัน

⁹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 105 โดยอนุโลม

⁹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 102 และกฎ ก.พ.

ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2518) โดยอนุโลม

⁹⁹ ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเรื่องตั้ง อ.ก.ม. วิสามัญฯ เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการ ลงวันที่ 4 เมษายน 2529

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 8(3) โดยอนุโลม

มีหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมาย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) และมีหน้าที่ช่วย ก.ม. ปฏิบัติการตาม ก.ม. มอบหมาย และให้ความเห็นแก่อธิการบดีตามที่อธิการบดีปรึกษา¹⁰¹ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย/สถาบัน ยังทำหน้าที่เป็น อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ.กรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกด้วย¹⁰² ซึ่งในการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 86 เห็นว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษถึงให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 ส่งเรื่องให้ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 ส่งให้เป็นไปตามนั้น¹⁰³

ผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 คือ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 และนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในทุกกระทรวงทบวงกรม แต่สำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้กำหนดผู้มีอำนาจสั่งบรรจุไว้ในข้อ 24 ของกฎหมาย ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ซึ่งกำหนดให้ปลัดทรวงมหาวิทยาลัยโดยอนุมัติของ ก.ม. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ให้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับเงินเดือนในระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์ ส่วนการบรรจุข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9 ลงมา ให้อธิการบดีผู้บังคับบัญชาโดยอนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ดังนั้น ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้ง

¹⁰¹ กฎหมาย ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ข้อ 7

¹⁰² กฎหมาย ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ข้อ 10

¹⁰³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 86 ทวิ ซึ่งแก้ไข

เพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 (พ.ศ.2520) โดยอนุโลม

คณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 86 สำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คือ
ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามข้อ 24 ของกฎทบทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) และนายกรัฐมนตรึ
ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นได้ว่า องค์การกลาง
บริหารงานบุคคล มีหน้าที่และบทบาทอันสำคัญยิ่งส่วนหนึ่งในการรักษาวินัยข้าราชการพลเรือน
ในมหาวิทยาลัย

2.3.4 บุคลากร ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำงานเกี่ยวกับการเจ้าหน้าที่
และนิติกรของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องช่วยผู้บังคับบัญชาในการสอดส่องดูแลทุกข์สุข
และปัญหาต่าง ๆ ด้านบุคลากร ตลอดจนความประพฤติของข้าราชการในมหาวิทยาลัยนั้น
รวมทั้งให้ข้อมูลแก่ผู้บังคับบัญชาเพื่อหาทางแก้ปัญหาและป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย

2.3.5 รัฐบาล รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย และกำชับกวดขัน
ในเรื่องการรักษาวินัยของข้าราชการ โดยออกมาเป็นคำสั่งนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา
และออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ต้องนำไปยึดถือเป็นแนวทาง
ปฏิบัติต่อไป

การรักษาวินัย

การรักษาวินัยของสังคมหรือชุมชน หรือในหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งในราชการพลเรือน
จะมีวิธีการที่ปฏิบัติอยู่ 2 แบบ คือ แบบเสริมสร้างและแบบป้องกัน ซึ่งในราชการพลเรือนนั้นมิใช่
สองแบบประกอบกันคือ

(1) การรักษาวินัยแบบเสริมสร้าง หรือการรักษาวินัยแบบบวก (Positive discipline) โดยการสร้างทัศนคติและบรรยากาศที่ดีในการปฏิบัติงาน สร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีที่จะทำให้พนักงานมีวินัยป้องกันเหตุที่จะทำให้พนักงานเสียวินัย รวมทั้งการที่ผู้บังคับบัญชาคอยแนะนำ สั่งสอน ฝึกอบรม เป็นผู้นำและทำตัวอย่างที่ดีกับส่งเสริมให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา รู้จักหน้าที่ รู้จักรับผิดชอบ รู้จักรักเกียรติรักศักดิ์ศรีมีจริยธรรม ตลอดจนกระทำการอย่างใด ๆ ที่จะมีผลเป็นการสร้างสรรค์ให้เกิดวินัยขึ้นในหมู่คณะ ผลของการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดี ชักจูงให้ทำดี ป้องกันเหตุที่จะทำให้วินัยเสื่อม และสร้างนิสัยของการปฏิบัติหน้าที่การงานด้วยความรู้สึกรับผิดชอบดังกล่าว หากได้กระทำจนเป็นปกติวิสัยของทุกคนในหน่วยงาน ก็จะทำให้มีวินัยดีขึ้นเองโดยอัตโนมัติ การรักษาวินัยแบบเสริมสร้างนี้ มุ่งที่จะสร้างวินัยเป็นหมู่คณะเน้นในแง่ของการป้องกันมิให้มีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้น ตลอดจนส่งเสริมและจูงใจให้คนมีวินัยด้วยใจสมัครหน้าที่ในการรักษาวินัยจึงตกเป็นภาระหนักแก่หน่วยงานและผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดระบบและดำเนินการเพื่อที่จะเสริมสร้างและจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้นมีวินัยดีขึ้นเอง

การเสริมสร้างวินัยข้าราชการนั้น ควรจะเริ่มตั้งแต่ ¹⁰⁴

(ก) การเลือกสรรคนดีเข้ามารับราชการตั้งแต่ต้น และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโดยเหมาะสม ซึ่งทางราชการได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องนี้ โดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย ¹⁰⁵ ให้ผู้ที่บกพร่องในศีลธรรมอันดี ผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว บุคคลล้มละลาย ผู้ที่เคยได้รับโทษจำคุกมาแล้ว ผู้ที่เคยทุจริตในการสอบเข้ารับราชการ และผู้ที่เคยถูกลงโทษ ให้ออกปลดออก และไล่ออกจากราชการและรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปไม่สามารถสมัครเข้ารับราชการได้ นอกจากจะขอให้ทางราชการพิจารณา ยกเว้นคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด แต่ผู้ที่ถูกลงโทษถึงออกจากราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการห้ามไม่ให้นำกลับเข้ารับราชการตลอดไป

¹⁰⁴ ประวิณ ฅ นคร และคณะ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคล หน้า 2-7 ถึงหน้า 2-25

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 24

(ข) การฝึกอบรมข้าราชการที่ได้เลือกสรรมาอย่างดีแล้วนั้น เพราะข้าราชการใหม่อาจกระทำผิดไปโดยไม่รู้ว่าเป็นความผิด ส่วนผู้ที่เป็นข้าราชการมานานแล้ว อาจเผลอไผล หย่อนยานในระเบียบวินัยในภายหลัง นอกจากนี้ควรฝึกอบรมให้ทราบ กฎระเบียบแบบแผนของทางราชการทั้งเก่าและใหม่เป็นระยะ ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

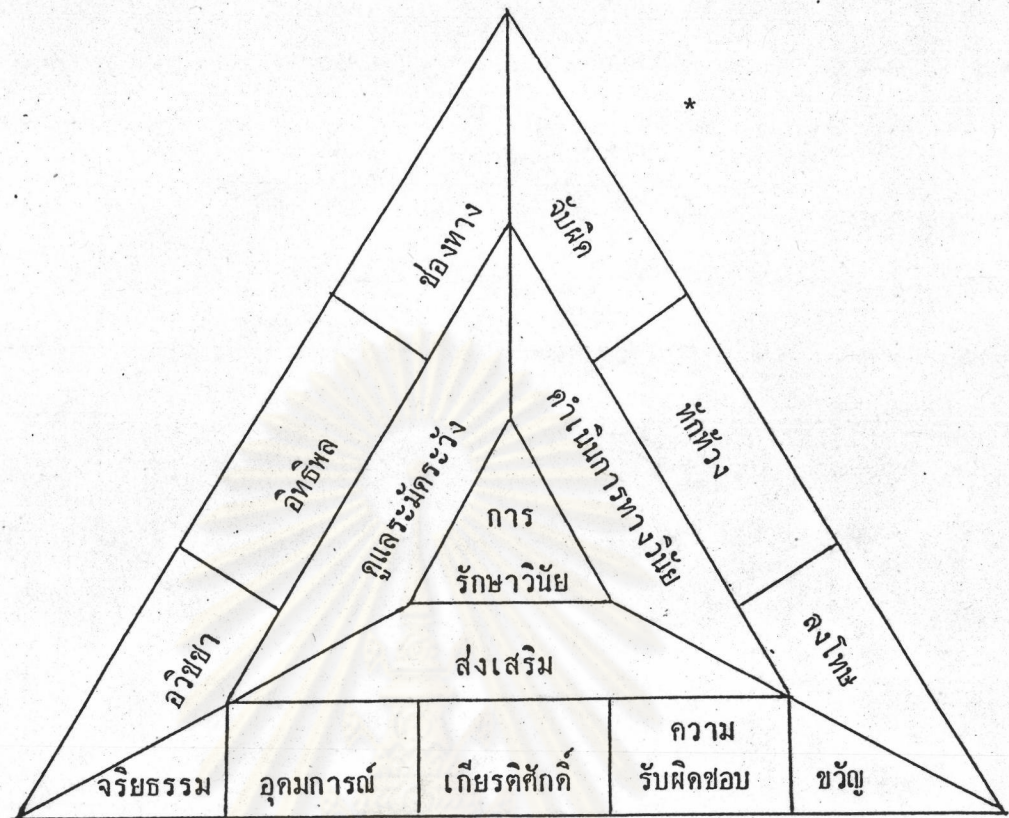
(ค) การป้องกันข้าราชการกระทำผิดวินัย ในระดับนโยบายและแผน เป็นหน้าที่ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ และองค์การกลางบริหารงานบุคคลต้องศึกษาวิเคราะห์ กำหนดนโยบายและแผน ตรวจสอบติดตามผล ส่วนในระดับปฏิบัติการเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่ต้องพยายามหาสาเหตุ และขจัดเหตุนั้น ๆ มีมูลเหตุหลายประการที่ทำให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องหาทางป้องกันและขจัดเหตุนั้น ๆ ที่พอจะหยาบมากแล้วได้หลายประการ เช่น ความจำเป็นในการครองชีพ อายุมข โภกาสเป็คช่องล่อใจ ตัวอย่างที่ไม่ดี คุณภาพของคนกับคุณภาพของงานไม่สมคูลย์กัน ปริมาณงานล้นมือ เหตุกระทบกระเทือนขวัญ และการปล่อยปละละเลยของหน่วยงานและผู้บังคับบัญชา เป็นต้น

(ง) การสร้างสภาพแวดล้อม และบรรยากาศที่ดีในหน่วยงาน ตลอดจนดำเนินการเพื่อจูงใจให้ข้าราชการมีวินัย

(2) การรักษาวินัยแบบควบคุม หรือการรักษาวินัยแบบลบ (Negative discipline) กระทำโดยกำหนดวินัยที่พึงปฏิบัติไว้โดยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง พร้อมทั้งกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้ที่กระทำผิดวินัยไว้ โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของแต่ละคนที่จะต้องปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดไว้ นั้น ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดไว้ ก็จะต้องถูกลงโทษ การรักษาวินัยโดยวิธีควบคุมนี้มุ่งหนักไปในทางที่จะรักษาวินัยเป็นรายบุคคล และกวัดขั้นปราบปรามผู้กระทำความผิดโดยใช้การลงโทษเป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมให้มีวินัยหน้าที่ในการรักษาวินัยตกเป็นภาระแก่ข้าราชการแต่ละคน ที่จะต้องรับผิดชอบตัวเองตามหลักที่ว่า "ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว" และเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องสอดส่องดูแล

กำชับกวดขันให้ข้าราชการปฏิบัติตนอยู่ในระเบียบวินัยตามที่กำหนดไว้แล้ว ถ้าปรากฏว่าข้าราชการผู้มีพฤติการณ์ที่สงสัยว่าจะกระทำผิดวินัยก็จะต้องสืบสวนให้ชัดเจนแท้จริงว่ากรณีมีมูลหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลก็ดำเนินการทางวินัยต่อไป

การดำเนินการทางวินัยเป็นทางเลือกทางสุดท้ายที่ผู้บังคับบัญชาพึงกระทำสำหรับการรักษาวินัยข้าราชการ เป็นขั้นตอนหรือกระบวนการหลังจากได้พยายามรักษาวินัยข้าราชการด้วยวิธีการต่าง ๆ นับตั้งแต่การส่งเสริมหรือเสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัยโดยการปลูกฝังให้มีจริยธรรมและอุดมการณ์ มีความรักในเกียรติศักดิ์ของตนเอง ตลอดจนความรับผิดชอบในหน้าที่ราชการ นอกจากนั้นต้องเสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้เกิดแก่ข้าราชการอีกด้วย เนื่องจากขวัญมีส่วนที่จะโน้มนำความตั้งใจให้ข้าราชการปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจและสบายใจ ถ้าขวัญของข้าราชการดีก็จะทำให้ผลการปฏิบัติงานดี ถ้าขวัญเสียก็จะทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เลวลงและเป็นเหตุให้เสียวินัยด้วย¹⁰⁶ การควบคุมดูแลและมัดระวังเพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัยโดยการหาทางขจัดอวิชชาคือความไม่รู้ในเรื่องที่จะทำให้เกิดผิดวินัย ขจัดอิทธิพลทั้งจากภายนอกและภายในหน่วยราชการ ตลอดจนหาทางอุดช่องโหว่ที่จะเป็นสาเหตุให้เกิดการกระทำผิด การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่กระทำผิดโดยการจับผิดและทักท้วงแก่ผู้ที่กระทำผิดโดยไม่ถูกต้องคงกล่าว ตลอดจนใช้วิธีการอื่น ๆ แล้ว ปรากฏว่ายังมีข้าราชการฝ่าฝืนกระทำผิดที่เป็นความผิดทางวินัย การลงโทษทางวินัยเป็นวิธีการขั้นสุดท้ายที่จะใช้ดำเนินการแก่ผู้กระทำผิดโดยการสืบสวนสอบสวนพิจารณาว่ากล่าวตักเตือน สั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ แล้วแต่กรณีต่อไป ซึ่งสามารถสรุปวิธีการดังกล่าวออกมาเป็นแผนผังรูปสามเหลี่ยมได้ดังนี้



* ที่มา : สำนักงาน ก.พ.

จากแผนผังดังกล่าวคือบทสรุปที่ดีของหลักทั่วไปในการรักษาวินัยของข้าราชการ
ทั้งหมดไว้ในรูปสามเหลี่ยมเดียวกัน ซึ่งรวมถึงข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย