



แนวคิดว่าด้วยการควบคุมฝ่ายปกครอง

จากนโยบายของรัฐบาลที่ประสงค์จะปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น สิ่งหนึ่งที่อาจส่งผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่ต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยก็คือ การดำเนินการทางวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์และร้องทุกข์ ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เนื่องจากเมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วการดำเนินการข้างต้นจะยุติและเสร็จสิ้นภายในมหาวิทยาลัย โดยมีสภามหาวิทยาลัย เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการกำหนดและวางนโยบายด้านบริหารกิจการมหาวิทยาลัยซึ่งการดำเนินการทางวินัย การลงโทษ และการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคล ดังนั้นการวางระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐส่งผลให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีความเป็นอิสระทางด้านการบริหารวิชาการ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน และการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น กฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม ประกอบกับนิยามความหมายของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎและหมายความรวมถึงการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2542)¹

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐและยังได้นิยามความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง² ดังนั้นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5

² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

จึงถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่มหาวิทยาลัยของรัฐต้องปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย โดยที่สถานะขององค์กรยังคงความเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ ก็สมควรที่จะกำหนดให้มีระบบการควบคุม ตรวจสอบการกระทำทางปกครองของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ให้เหมือนกับระบบควบคุมตรวจสอบของทางราชการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ชัดเจนและโปร่งใส อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่ต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งหลักการที่สนับสนุนแนวความคิดในการควบคุมฝ่ายปกครองได้แก่ หลักนิติรัฐ คือรัฐต้องเคารพกฎหมายและผู้ปกครองซึ่งใช้อำนาจรัฐจะถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายและจะใช้อำนาจได้ก็แต่โดยที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมีกระบวนการที่ทำให้เอกชนสามารถขอให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดและเยียวยาสิทธิของตนเองได้¹

2.1 หลักนิติรัฐ

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยหลักนิติรัฐถือเป็นหลักการสำคัญอันเป็นพื้นฐานในการปกครองประเทศในฐานะที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนจากการใช้อำนาจดุลยพินิจ ซึ่งเป็นอำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือการบิดเบือนการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยกฎหมายนั่นเอง ทั้งนี้ภายใต้หลักการที่ว่ากระทำใดๆ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลเป็นการรुक้าสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจและจะกระทำได้เฉพาะภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น²

หลักนิติรัฐเป็นบทโต้แย้งอำนาจอธิปไตยดั้งเดิม เพราะแนวคิดเรื่องนิติรัฐสืบเนื่องมาจากแนวความคิดเรื่องการจำกัดตนเอง โดยรัฐจะจำกัดตนเองในทางกฎหมายได้ก็แต่ด้วยความยินยอมของรัฐเอง กล่าวคือ การจำกัดนี้เป็นไปเพราะมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่กำหนดถึงรูปแบบและเงื่อนไขของการใช้อำนาจภายในรัฐ ซึ่งเท่ากับเป็นการจำกัดการกระทำของรัฐให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์นั้น ๆ³

ความหมาย “นิติรัฐ” มีผู้ให้คำนิยามไว้ดังนี้

¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 20-21.

² วลัยมาส แก้วศรีชัย, “สภาร่างรัฐธรรมนูญกับร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 21.

³ โภทิน พลกุล, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพมหานคร: 2525), หน้า 86.

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้อธิบายเรื่องของนิติรัฐ ไว้ว่า “ การปกครองในประเทศที่เจริญแล้ว กิจกรรมของฝ่ายปกครองย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายและการควบคุมของศาล ทั้งนี้หมายความว่าฝ่ายปกครองมีความผูกพันจะต้องดำเนินการปกครองในขอบเขตแห่งกฎหมาย ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจโดยไม่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีกฎหมายกำหนดขอบเขตไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองผู้อยู่ใต้การปกครอง ถ้าฝ่ายปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย พลเมืองผู้ต้องประสบความเสียหายย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องฝ่ายปกครองต่อศาล เพื่อให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือให้ศาลใช้ค่าเสียหายได้ อันเป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระบบการปกครองเช่นว่านี้เรียกว่า “ระบบนิติรัฐ” ¹

อาจารย์ ดร.รองพล เจริญพันธุ์ ให้ความหมายคำว่า “นิติรัฐ” ดังนี้ “ประเทศที่โครงสร้างของรัฐธรรมนุญกำหนดให้รัฐบาลบริหารรัฐกิจภายใต้กฎหมายตามหลักนิติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนให้พ้นจากการกดขี่ของอำนาจรัฐดังที่กล่าวมาแล้ว นั้น มีศัพท์ทางวิชาการเรียกว่า “นิติรัฐ” คือ รัฐที่มีระบบกฎหมายโดยที่การปกครองรัฐได้ใช้กฎหมายเป็นรายละเอียดที่ตราขึ้นตามขั้นตอนทางกฎหมาย (Legal Process) ที่ระบบกฎหมายยอมรับนับถือ และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นตัวแทนของประเทศโดยแท้จริง” ²

อาจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ ให้ความหมายคำว่า “นิติรัฐ” ไว้ว่า “ระบบนิติรัฐ (System of Legal State) คือระบบซึ่งฝ่ายปกครองอยู่ใต้กฎหมายเช่นเดียวกับพลเมืองซึ่งเป็นเอกชนและอยู่ภายใต้การควบคุมในทางกฎหมายของศาล ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายพลเมืองซึ่งได้รับความเสียหายก็มีทางที่จะได้รับการเยียวยาในทางกฎหมาย เพราะศาลมีอำนาจควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง” ³

รองศาสตราจารย์ ดร. โทคิน พลกุล ให้ความหมายคำว่า “นิติรัฐ” ดังนี้ “นิติรัฐ คือ รัฐที่ในทางความสัมพันธ์กับประชาชน และเพื่อการให้หลักประกันแก่สถานะของบุคคลแล้ว

¹ ประยูร กาญจนกุล. “นิติรัฐ.” *รที* 26 (2526) : 20.

² รองพล เจริญพันธุ์. *นิติปรัชญา* (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2525), หน้า 28.

³ อิสสระ นิตินันท์ประกาศ. *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ*. (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดคุณพินอักษรกิจฐ, 2527),

อยู่ภายใต้ระบอบแห่งกฎหมาย (Regime de droit) ระบอบแห่งกฎหมายนี้จะผูกการกระทำของรัฐไว้ด้วยกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้ส่วนหนึ่งหรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน รัฐไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดอื่นใดนอกเหนือไปจากข้อจำกัดตามกฎหมายแห่งกฎหมายที่รัฐนั้นได้สร้างขึ้น”¹

Paul Bockelmann ได้ให้คำนิยามดังนี้ “โดยคำว่า Rechtsstat เราเข้าใจว่าหมายถึงรัฐหนึ่งซึ่งไม่เพียงแต่ปกครองโดยกฎหมายเท่านั้น หากยังปกครองในทางปฏิบัติอันสอดคล้องกับหลักความยุติธรรม ดังนั้น ความหมายนี้จึงใช้ได้กับรัฐทุกรัฐ แต่ทั้งนี้ต้องหมายถึงรัฐทุกรัฐที่รับประกันอิสรภาพของประชาชน ทิศนะทางการเมืองพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ”²

จากนิยามดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า “นิติรัฐ” คือรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายและยอมรับในสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมาย การกระทำของรัฐอันจะไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายไว้ให้อำนาจไว้ หากรัฐกระทำการใดไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้วย่อมก่อให้เกิดสิทธิ ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายฟ้องร้องฝ่ายปกครองได้

2.1.1 การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน

โดยที่หลักนิติรัฐ รัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย รัฐจะทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นหาได้ไม่ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้ให้อำนาจรัฐกระทำการได้ นิติรัฐจึงมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง กล่าวได้ว่านิติรัฐเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ

สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรที่รัฐยอมรับและให้ความคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญนี้อาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ³

1. สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว

¹ โกลิน พลกุล, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 หน้า 87.

² Paul Bockelmann, “The Principles of the rule of law,” *Law and State* 4: 97.

³ สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิรุฒพชญ์, “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย,” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณปัจจุบัน เสนอที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 10-11 สิงหาคม 2527. (อัดสำเนา)

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวในมาตรา 31 มาตรา 34 มาตรา 35 และมาตรา 37

2. สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิเสรีภาพดังกล่าวในมาตรา 48

3. สิทธิเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐที่สำคัญได้แก่สิทธิเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นสมาคม หรือเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการทางการเมืองให้เป็นไปตามความคิดเห็นทางการเมืองของตน รวมตลอดถึงสิทธิเสรีภาพในอันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และสมัครรับเลือกตั้ง

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวในมาตรา 39 มาตรา 45 และมาตรา 47

2.1.2 มาตรการเยียวยาและชดใช้ความเสียหายแก่ประชาชน

เมื่อรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน การที่รัฐกระทำการนอกขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประชาชนแล้ว ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องของรัฐวินิจฉัยชี้ขาด และหาทางเยียวยาให้ได้ จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการหรือมาตรการ โดยให้มีองค์กรที่องค์กรเอกชนสามารถร้องเรียนว่าถูกละเมิดสิทธิ และองค์กรนั้นมีอำนาจเยียวยาได้

รัฐจึงต้องเคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชนและรัฐจะต้องมีองค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนของประชาชน เนื่องมาจากกระทำการของรัฐและองค์กรดังกล่าวนี้ นอกจากจะทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนแล้วยังต้องทำหน้าที่เยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำของรัฐอีกด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ในมาตรา 61 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”¹

¹ อมร จันทรสุมบุรณ์, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2527), หน้า 100.

เดิมประเทศไทยเป็นประเทศที่จัดเข้าอยู่ในจำพวกที่มอบให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีทุกชนิด รวมทั้งคดีปกครองด้วย และในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อพิจารณาคดีปกครอง โดยเฉพาะตามแบบของประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส ด้วยเหตุนี้ศาลยุติธรรมไทยจึงมีอำนาจควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในกรณีที่เกิดมีคดีขึ้น แต่ในปัจจุบันเมื่อศาลปกครองได้รับการจัดตั้งเรียบร้อยแล้ว ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่เหมือนประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือมีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างรัฐและเอกชน

อย่างไรก็ดีไม่ว่าการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง องค์การที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ และปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายปกครองอื่นจะทำให้การใช้อำนาจเที่ยงเบนไปโดยไม่ถูกต้องและเป็นธรรมต่อประชาชน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนส่งผลให้มาตรการเยียวยาและชดเชยค่าเสียหายแก่ประชาชนไม่มีประสิทธิภาพ และประชาชนย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และนอกจากจะต้องมีความเป็นอิสระแล้วจะต้องมีกระบวนการพิจารณาที่แน่นอน มีเงื่อนไขการฟ้องร้องและกำหนดอายุความอย่างชัดเจนอีกด้วย

จากการที่ได้ศึกษาหลักนิติรัฐอันเป็นรากฐานของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว จะเห็นได้ว่าหนึ่งในสาระสำคัญของหลักดังกล่าวก็คือ การที่จะต้องมีองค์กรและกระบวนการอันเป็นการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครอง เพื่อให้สิทธิที่ได้รับรองโดยกฎหมายของประชาชนนั้นมีความศักดิ์สิทธิ์ในความเป็นจริง

2.2 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

2.2.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ได้ให้คำอธิบายความหมายของ “การกระทำทางปกครอง” ไว้โดยสรุปว่า¹

1. เป็นการกระทำของรัฐซึ่งแสดงออกโดยผ่านบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้แทนของตนที่เรียกว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยการแสดงเจตนาหรือการกระทำดังกล่าวมีผลผูกพันรัฐในทางกฎหมาย

¹ สมยศ เชื้อไทย, “การกระทำทางปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2530) : 60, 61.

2. เป็นการกระทำของรัฐ โดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมขององค์การฝ่ายรัฐบาลและการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กระทำลงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ

3. การกระทำทางปกครองซึ่งเป็นการกระทำของรัฐ โดยองค์กรฝ่ายปกครองนั้น ในทางกฎหมายแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะที่เป็นนิติกรรม (Juristic Act) เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชน และในลักษณะที่เป็นการปฏิบัติการ (Real Act) ซึ่งเป็นการใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ เช่น เจ้าพนักงานตำรวจใช้รถยนต์ที่จอดในที่ห้ามจอด การรื้อสิ่งปลูกสร้างในकुคลองสาธารณะที่ปลูกสร้างโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น

และรองศาสตราจารย์ ดร.วราพจน์ วิสสุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายความหมายของ “การกระทำทางปกครอง” โดยสรุปว่า ¹

1. การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำของรัฐไม่ใช่การกระทำของเอกชน การกระทำของบุคคลธรรมดาที่จะถือว่าเป็นการกระทำของรัฐต้องปรากฏว่าบุคคลที่กระทำการนั้นได้กระทำการภายในเงื่อนไข ดังนี้

- การกระทำนั้นต้องเป็นการกระทำโดยบุคคลธรรมดาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงตำแหน่ง
- เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการเพื่อประโยชน์มหาชน

2. การกระทำทางปกครองต้องเป็นการกระทำของรัฐที่กระทำโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

3. การกระทำทางปกครองต้องเป็นการกระทำของรัฐที่กระทำโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทองค์กรฝ่ายปกครอง

¹ วราพจน์ วิสสุตพิชญ์, “คำบรรยายวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง 2,” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2537

เมื่อพิจารณาความหมายของการกระทำทางปกครองแล้วจึงทำให้เห็นได้ชัดเจนขึ้นว่าการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่ส่วนราชการได้มีการจัดทำคำสั่งและลงนามโดยผู้มีอำนาจลงนามถือเป็นการกระทำทางปกครองเนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยออกโดยส่วนราชการที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทฝ่ายปกครองซึ่งในที่นี้ก็คือ มหาวิทยาลัยของรัฐ และผู้มีอำนาจลงนามคำสั่งคือ อธิการบดี ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทางปกครองโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ และได้รับแต่งตั้งให้กระทำการแทนมหาวิทยาลัย การลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองนี้เป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรม (Juristic Act) เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ หรือมุ่งจะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชน โดยเอกชนที่ว่านี้ก็คือ ข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัยที่ถูกสั่งลงโทษ

เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นการกระทำทางปกครองที่ส่งผลกระทบในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยแล้ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องสร้างระบบการตรวจสอบ หรือกำกับดูแลการกระทำทางปกครองขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายปราศจากความอคติ ลำเอียง เป็นธรรม และโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงและสิทธิเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยรัฐได้กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ออกมารองรับเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์

2.2.2 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

เราสามารถจำแนกความหมายของ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ได้ 2 นัย คือ

- (1) ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ก็ได้ทั้งสิ้น เว้นแต่การอันกฎหมายห้ามมิให้กระทำ
- (2) ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด

เห็นได้ว่าความหมายตามนัยข้อแรกและข้อสองมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ตามนัยแรกฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนได้อย่างกว้างขวาง ครอบงำที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการใด ฝ่ายปกครองย่อมกระทำการนั้นได้เสมอ อำนาจของฝ่ายปกครองที่จะกระทำการต่าง ๆ จึงเป็นอำนาจทั่วไปหรือด้านหลักความ ไม่มีอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองจึงเป็นเพียงข้อยกเว้นเท่านั้น แต่ความหมายตามนัยที่สองอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะกระทำการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนมีอยู่อย่างจำกัด กล่าวคือ มีอยู่เพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้นการใดที่กฎหมายมิได้บัญญัติอนุญาตให้กระทำ ฝ่ายปกครองจะกระทำการนั้นไม่ได้เลย¹

แต่เพื่อให้ราษฎรแต่ละคนเกิดความมั่นใจได้ว่าองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ จะไม่ใช่ อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการกระทำของตนตามอำเภอใจ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติไว้ว่า องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนใดคนหนึ่งได้ ก็แต่โดยอาศัย อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ดังเราจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับรวมทั้ง ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันด้วย ใครก็ตามที่อ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยอย่างพินิจ พิเคราะห์จะสังเกตได้ว่า หลายๆ มาตรามีข้อความแยกออกเป็นสองวรรค วรรคแรกจะบัญญัติรับรอง สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย..” หรือถ้อยคำอย่างอื่นที่มีความหมายในทำนองเดียวกัน เช่น มาตรา 39 มาตรา 42 และมาตรา 45

ความในบทบัญญัติทั้งสามมาตราข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพ ของบุคคลนั้นเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป(La Liberte est la regle, la restriction, l'exception)² องค์กรต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรฝ่ายบริหารจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนใด คนหนึ่งได้ก็เฉพาะแต่กรณีเดียวเท่านั้นนั่นคือในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวกันว่าในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น “ผู้ปกครองที่แท้จริงคือกฎหมายไม่ใช่มนุษย์” (government of laws, not of men)³ องค์กรต่าง ๆ ของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งสูงต่ำอย่างไรก็ตาม ก็ต้อง

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง,” 2542. หน้า 122

² CORNELLE, Conclusions sur C.E., 10 about 1817. Baldy, Rec., p.637.

³ Article XXX of the Massachusetts Constitution of 1780., in J.Roland PENNECK. Administration and the Rule of Law, New York, 1941, 9.

อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย เป็นเพียงผู้รับใช้กฎหมาย มีหน้าที่ดำเนินการปกครองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น¹

ผลบังคับของหลักการว่าด้วย “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ในความหมายที่ว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด มีอยู่ว่าก่อนที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรคนใดคนหนึ่งด้วยการบังคับให้เขากระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือห้ามมิให้เขากระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วแต่กรณี ฝ่ายปกครองจะต้องถามตนเองว่ามีกฎหมายฉบับใดมาตราใดให้อำนาจตนที่จะกระทำการเช่นนั้นหรือไม่ ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายปกครองจะต้องละเว้นจากการกระทำเช่นนั้นด้วยเหตุนี้คำสั่งต่าง ๆ จึงเริ่มต้นด้วยข้อความที่ว่า “อาศัยอำนาจตามความในมาตรา...แห่งกฎหมาย...” ซึ่งเป็นการยืนยันว่ามีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งนั้นได้

อนึ่ง ศาลฎีกาก็ได้วินิจฉัยยืนยันหลักการว่าด้วย “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ไว้ในคำพิพากษาฎีกาหลายฉบับ ที่น่าสนใจได้แก่ คำพิพากษาฎีกาที่ 820/2505 (ประชุมใหญ่) และคำพิพากษาฎีกาที่ 2383/2526

คดีแรกได้ความว่า นาย ป.คนสัญชาติไทย และนางสาว ข. คนต่างด้าว เดินทางเข้ามาในประเทศไทยชั่วคราวไม่มีใบสำคัญประจำตัวต่างด้าว มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรสตั้งที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ครบถ้วนทุกประการ ได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรส ที่ว่าการอำเภอปากเกร็ด นายอำเภอปากเกร็ดซึ่งเป็นนายทะเบียนมีหน้าที่รับจดทะเบียนสมรสตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ได้บอกปิดไม่ยอมรับจดทะเบียนสมรสให้ตามที่ชายหญิงคู่นี้ร้องขอ โดยอ้างว่ากระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งยับยั้งการจดทะเบียนสมรสให้แก่คนไทยที่สมรสกับคนต่างด้าวที่ไม่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และไม่มีสำมะโนครัวเป็นหลักฐาน ศาลฎีกาพิพากษาว่า “คำสั่งของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนี้มีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายฉบับใด... จึงเป็นเพียงระเบียบภายในระหว่างเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยด้วยกันเท่านั้น จะใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปเช่นกฎหมายหาได้ไม่.. เมื่อคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยมิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใด และจะใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปเช่นกฎหมายไม่ได้ จำเลย

¹ รพจน์ วิศรุตพิชญ์, “คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง,” 2542.

(นายอำเภอ) ผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายให้รับจดทะเบียนสมรสก็ยอมอ้างคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย เป็นเหตุไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหาได้ไม่...”

คดีหลังได้ความว่า โจทก์ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทการลงทุนและคอมโมดิตี้ส์(ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ซื้อขายสินค้าล่วงหน้าและเล่นแชร์ ต่อจำเลย (กรมทะเบียนการค้า) แต่จำเลยยังไม่ยอมจดทะเบียนให้โดยอ้างว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ให้รอกการจดทะเบียนไว้ก่อนจนกว่าจะมีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจเช่นว่านี้ ศาลฎีกาพิพากษาว่า “การที่โจทก์มีความประสงค์จะจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบกิจการซื้อขายสินค้าล่วงหน้า และการเล่นแชร์ เป็นการประสงค์จะจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบกิจการซื้อขายสินค้าล่วงหน้าและการเล่นแชร์ เป็นการประกอบอาชีพ หรือจัดการทรัพย์สินอย่างหนึ่งซึ่งทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำได้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิเช่นว่านี้จะกระทำได้อ้อมเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ฉะนั้น เมื่อโจทก์ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยมีวัตถุประสงค์ไม่ต้องห้ามหรือควบคุมตามกฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะต้องพิจารณาว่าคำขอของโจทก์ครบถ้วนถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 1019 บัญญัติไว้หรือไม่เท่านั้น การที่จำเลยสั่งให้รอกการรับจดทะเบียนไว้ก่อนตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อที่จะแก้ไขกฎหมายให้ควบคุมถึงการประกอบอาชีพของโจทก์ดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นการตัดสิทธิโจทก์ที่จะพึงมีได้โดยไม่มีกฎหมายสนับสนุนให้กระทำ...”

กล่าวโดยสรุปก็คือ การกระทำทางปกครอง ต้องเป็นการกระทำของรัฐซึ่งแสดงออกโดยผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐ และเป็นการกระทำโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ที่อยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทฝ่ายรัฐบาล โดยการกระทำดังกล่าวมุ่งโดยตรงที่จะผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชน และการลงโทษทางวินัยก็เป็นการกระทำทางปกครองของรัฐซึ่งกระทำโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทฝ่ายปกครองคือ มหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะเป็นกรมในทบวงมหาวิทยาลัยภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ดังนั้น เมื่อการลงโทษทางวินัยเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งกระทำโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทฝ่ายปกครอง และมีผลกระทบต่อเอกชนซึ่งก็คือข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยแล้ว รัฐจึงจำเป็นต้องสร้างระบบการตรวจสอบ และกำกับดูแลการกระทำทางปกครองขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทฝ่ายปกครองเพื่อให้การกระทำทางปกครองดังกล่าวเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ปราศจากอคติและลำเอียง โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงและสิทธิเสรีภาพให้แก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยผู้ถูกลงโทษซึ่งก็คือระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน

ในมหาวิทยาลัย และระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นระบบการตรวจสอบและกำกับดูแลการกระทำทางปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่โดยเป็นการตรวจสอบและกำกับดูแลภายหลังการกระทำทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว นอกจากนี้วิธีการทางศาลก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่เกี่ยวข้องเป็นการตรวจสอบและกำกับดูแลภายหลังการกระทำทางปกครองเช่นกัน ผู้เขียนจึงเห็นสมควรศึกษาถึงแนวคิดการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารก่อนที่จะศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในบทที่ 4 ต่อไป

2.3 แนวคิดการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

ก่อนที่จะศึกษาหลักกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ควรจะได้มีการศึกษาถึงแนวคิดการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดหนึ่งอันเป็นที่มาของการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทฝ่ายปกครอง โดยจะกล่าวดังต่อไปนี้

2.3.1 แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) ถือเป็นหลักการสำคัญของการจัดทำรัฐธรรมนูญในรัฐสมัยใหม่ที่ต้องการความชอบธรรมและความมีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศของผู้ปกครอง เนื่องจากในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศเกือบทั้งสิ้น แต่การที่รัฐธรรมนูญจะสามารถสนองตอบความต้องการและสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้หรือไม่ นั่น “รัฐธรรมนูญนิยม” จะเป็นตัวบ่งชี้สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ หากรัฐธรรมนูญฉบับใดปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมก็แสดงว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นมีเนื้อหาที่มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและมีการวางหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง¹

หลักการสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ก็คือ แนวคิดที่จะสร้างกลไกการจำกัดอำนาจรัฐภายใต้กฎหมาย เช่น หลักแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Power) และการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนความตกลงร่วมกันของประชาชนที่จะอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว²

¹ วลัยมาศ แก้วศรีไชย, “ศภาร่างรัฐธรรมนูญกับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 10

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

2.3.2 ความหมาย “การควบคุม”

คำว่า “การควบคุม” หมายความถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และการเยียวยาโดยฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง

“การตรวจสอบ” หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้องก่อนการกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครอง การตรวจสอบจึงหมายถึงการควบคุมก่อนการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้น เช่น การโต้แย้งคัดค้าน การโต้สวนทั่วไป การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสาร การให้เหตุผลในการคำสั่งทางปกครอง ฯลฯ

“การเยียวยา” หมายถึง การเยียวยาแก้ไขความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครอง จึงถือว่าเป็นการควบคุมภายหลังการกระทำโดยการทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุด¹

กล่าวโดยสรุป “การควบคุมฝ่ายปกครอง” จึงหมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเอง และการควบคุมจากภายนอก เช่น โดยศาล โดยรัฐสภา หรือโดยองค์กรพิเศษ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง “การควบคุมฝ่ายปกครอง” ก็คือ “การคุ้มครองประชาชน” จาก การกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งการควบคุมฝ่ายปกครองสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ การควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำทางปกครองและการควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำทางปกครอง โดยวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองทั้งก่อนและภายหลังการกระทำทางปกครองจะต้องควบคู่กันไปจะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งมิได้ กล่าวคือ การควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำทางปกครองจะช่วยระงับก่อนที่จะเกิดกรณีพิพาทอันเป็นผลดีคือเป็นการสกัดกั้นมิให้มีการละเมิดกฎหมายโดยฝ่ายปกครองและเกิดคดีความกันมากขึ้น อย่างไรก็ตามก็อาจจะไม่เป็นการพอเพียงเพราะการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำทางปกครองไม่สามารถสกัดกั้นมิให้ฝ่ายปกครองละเมิดกฎหมายได้ จึงต้อง

¹ Guy Braibant, Nicole Questiaux and Celine Wiener. *Le Contrôle de l'Administration et la Protection des Citoyens*. (Paris, Editions Cujas, 1973)

มีการควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำทางปกครองมาช่วยในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และ
 เยียวความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดกฎหมายให้มากที่สุด โดยไม่ถึงกับเป็นอุปสรรคต่อการ
 กระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครอง¹

2.3.3 การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

จากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ
 การปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปรับปรุงระบบ
 บริหารของมหาวิทยาลัยให้มีความคล่องตัวและรวดเร็วขึ้น โดยมีการลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและทำให้
 ค่าใช้จ่าย และจากความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนดังกล่าวสิ่งหนึ่งนี้อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของ
 ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยซึ่งต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ
 ผลกระทบในส่วนของการดำเนินการทางวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์และร้องทุกข์ เนื่องจากเมื่อ
 มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว อำนาจในการ
 กำหนดนโยบายบริหารงานมหาวิทยาลัยเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย และอำนาจหน้าที่หนึ่งของ
 สภามหาวิทยาลัยคือ การวางระเบียบและข้อบังคับบริหารงานบุคคล² ซึ่งระเบียบนี้ครอบคลุมถึงเรื่อง
 การอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่ปรับเปลี่ยน
 สถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยได้กล่าวคือ เดิมในระบบราชการ การดำเนินการทางวินัย การ
 ลงโทษ การอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการ
 ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507³ ประกอบกับ
 กฎบวลงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519)⁴ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใน
 มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม⁴ ซึ่งมีหลักการและวิธีการตรวจสอบและควบคุม
 การกระทำทางปกครองได้อย่างเป็นธรรม กล่าวคือ เมื่อส่วนราชการได้มีการส่งลงโทษทางวินัยแล้ว
 หากเป็นกรณีคำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงผู้ถูกสั่งลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์
 ประจำมหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดและเมื่อ อ.ก.ม.อุทธรณ์พิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใด
 แล้วให้เป็นที่ยุติส่วนกรณีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะ
 กรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย(ก.ม.)เมื่อ ก.ม. ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 125
 (4) และมาตรา 126 และมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ ก.ม.รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ
 ตามมาตรา 126 วรรคหนึ่ง ถ้านายกรัฐมนตรีเห็นด้วยกับมติ ก.ม. จึงยุติ แต่ถ้านายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย
 ต้องสั่งไม่เห็นด้วยกับมติ ก.ม. และให้ ก.ม. ทบทวนมติ เมื่อ ก.ม. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรี

¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 2-3.

² พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507

⁴ กฎบวลง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

และยืนยันมติเดิมให้ก.ม.รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้นผลหลังจากการสั่งการอุทธรณ์แล้วจะไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้อีกยกเว้นกรณีนำคดีไปสู่ศาลปกครอง อย่างไรก็ตามจากแนวทางข้างต้นเห็นได้ว่าฝ่ายปกครองก็คือ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยมีผู้ใช้อำนาจแทน คืออธิบดี/อธิการบดี เมื่อมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว การที่มีกฎหมายให้สิทธิแก่ข้าราชการในการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้นั้นถือเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการ โดยการสร้างระบบควบคุมการใช้อำนาจดุลยพินิจของฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมผู้ออกคำสั่งทำให้การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการต้องกระทำหรือพิจารณาด้วยความระมัดระวัง และต้องยึดหลักความยุติธรรม เป็นธรรมโดยมีแนวคิดที่เป็นหลักการสำคัญ คือ แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการจัดทำรัฐธรรมนูญในรัฐสมัยใหม่ที่ต้องการความชอบธรรม และความมีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศของผู้ปกครอง¹ โดยมีหลักการสำคัญคือ แนวคิดที่จะสร้างกลไกการจำกัดอำนาจรัฐภายใต้กฎหมาย เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Power) และการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตลอดจนความตกลงร่วมกันของประชาชนที่จะอยู่ภายใต้กฎหมาย² และแนวคิดการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารซึ่งจำแนกประเภทการควบคุมฝ่ายปกครองเป็น 2 ประเภท คือ³

1 การจำแนกประเภทตามระยะเวลา โดยถือเอาระยะเวลาก่อนการกระทำทางปกครองจึงเป็นการควบคุมก่อนที่จะมีการกระทำทางปกครอง ส่วนการถือเอาระยะเวลาหลังการกระทำทางปกครองจึงเป็นการควบคุมภายหลังที่เกิดการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองหลังจากที่ฝ่ายปกครองกระทำการหรือมีนิติกรรมทางปกครอง

2. การจำแนกประเภทตามองค์กร ซึ่งแบ่งออกได้เป็น การควบคุมโดยองค์กรภายในซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองและควบคุมที่ยังเป็นการคุ้มครองและการควบคุมที่ดำเนินการโดยฝ่ายปกครองโดยไม่มีองค์กรภายนอกมาเกี่ยวข้อง เช่น การร้องเรียนฝ่ายบริหาร และการควบคุมโดยองค์กรภายนอกซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองและควบคุมแบบนี้ก็คือการควบคุมจากองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เช่น การควบคุมทางศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรพิเศษ

¹ วลัยมาส แก้วศรีไชย, “สภาร่างรัฐธรรมนูญกับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 10

² อ้างแล้ว หน้า 14.

³ เกรียง ไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย” , (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2531), หน้า 26.

จากแนวคิดข้างต้นเมื่อมีการดำเนินการทางวินัยโดยส่วนราชการมักจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และการดำเนินการตามหลักการและแนวทางการสอบสวนโดยมีมติว่าการกระทำดังกล่าวถือเป็นความผิดสถานใด สมควรลงโทษสถานใด คณะกรรมการสอบสวนจะได้รายงานผลการสอบสวนต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เมื่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วมีความเห็นอย่างไรให้พิจารณาสั่งการ หากเห็นว่าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนซึ่งเป็นการลงโทษกรณีผิดวินัยไม่ร้ายแรงซึ่งต้องรายงานการลงโทษต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ส่วนกรณีเป็นความผิดวินัยร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ซึ่งเป็นการลงโทษกรณีผิดวินัยร้ายแรงนี้ส่วนราชการต้องรายงานต่อ ก.ม.

เมื่อพิจารณาแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ความหมายของ “การควบคุม” และการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารแล้วทำให้เห็นว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมีหลักการและแนวคิดที่รับรอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยมีการสร้างกลไกการจำกัดอำนาจรัฐภายใต้กฎหมาย เช่น หลักแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Power) และการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนความตกลงร่วมกันของประชาชนที่จะอยู่ภายใต้กฎหมายที่ดังกล่าว และตามความหมายของคำว่า “การควบคุม” ก็หมายความว่า การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเอง และการควบคุมจากภายนอก ส่วนการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารก็จะเป็นไปในรูปของการทบทวนคำสั่งขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งหรือเป็นผู้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชา และการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย รวมไปถึงการร้องทุกข์ และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง วิธีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายให้แก่ประชาชนหรือเอกชนผู้เสียหายดังกล่าวข้างต้นเป็นวิธีการของทางราชการที่กำหนดเป็นสิทธิพื้นฐานให้แก่ประชาชนผู้เสียหายซึ่งก็คือข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยซึ่งถูกสั่งลงโทษให้มีสิทธิในการขอให้ทบทวนคำสั่ง หรือการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษ และการร้องทุกข์ รวมถึงการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง วิธีการดังกล่าวจึงสอดคล้องกับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม และความหมายของการควบคุมและการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารก่อให้เกิดความความเป็นธรรม โปร่งใส

ชัดเจน สามารถตรวจสอบได้และสามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงหรือรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาความหมายของการกระทำทางปกครองประกอบ จะเห็นว่า คำสั่งลงโทษทางวินัย และผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์ถือเป็นการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ออกโดยส่วนราชการที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาหรืออำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัย โดยผู้มีอำนาจลงนามคำสั่งคือ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ อธิการบดี ซึ่งลงนามคำสั่งลงโทษโดยอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่ และเป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรมที่แสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับข้าราชการผู้ถูกลงโทษ

เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยและผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์ถือเป็นการกระทำทางปกครอง และเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษจึงได้ต้องมีระบบการควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือการสั่งอุทธรณ์โดยสามารถจำแนกประเภทการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร¹ ดังนี้

1. การจำแนกประเภทตามระยะเวลา การจำแนกตามวิธีการนี้เป็นการจำแนกตามระยะเวลาโดยถือเอาระยะเวลาก่อนการกระทำทางปกครองและระยะเวลาหลังการกระทำทางปกครองเป็นเกณฑ์ในการแบ่งดังนี้

(1) การควบคุมก่อนการดำเนินการ มาตรการควบคุมแบบนี้เป็นการคุ้มครองประชาชนและเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองไม่ให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือทำให้เสียหายแก่สิทธิของประชาชนก่อนที่จะมีการกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครอง กล่าวคือ เป็นการควบคุมในระยะเตรียมการก่อนที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการหรือมีนิติกรรมทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง กระบวนการนี้แบ่งได้เป็น 3 แบบ

แบบที่ 1 คือการสร้างองค์กรควบคุมซึ่งมีหน้าที่ในการให้ความเห็นเบื้องต้นทั้งความเหมาะสมและความชอบด้วยกฎหมายก่อนที่จะวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ

¹ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 23-40.

แบบที่ 2 คือกระบวนการควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมก่อนการกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครอง

แบบที่ 3 คือกระบวนการควบคุมโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการและการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

(2) การควบคุมภายหลังการดำเนินการ มาตรการนี้เป็นมาตรการที่ส่งเสริมมาตรการแรกให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนให้ดียิ่งขึ้น มาตรการนี้เป็น การคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการหรือมีนิติกรรมทางปกครองและการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวนี้ได้อำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนี้ ถ้าปราศจากมาตรการนี้จะทำให้เห็นว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายหลังการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง

2. การจำแนกประเภทตามองค์กรในการจำแนกมาตรการคุ้มครองประชาชนและการควบคุมฝ่ายปกครองนอกจากการจำแนกตามระยะเวลาแล้วยังอาจจำแนกมาตรการคุ้มครองประชาชน และควบคุมฝ่ายปกครองตามองค์กรได้ดังนี้

(1) การควบคุมโดยองค์กรภายใน มาตรการคุ้มครองและการควบคุมแบบนี้เน้นเฉพาะองค์กรภายในฝ่ายปกครองในความหมายกว้างเท่านั้นเป็นสำคัญ และการคุ้มครองและการควบคุมดังกล่าวยังคงเป็นการคุ้มครองและการควบคุมที่ดำเนินการโดยฝ่ายปกครองอยู่โดยไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การร้องเรียนฝ่ายบริหาร และวิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท

(2) การควบคุมโดยองค์กรภายนอก มาตรการคุ้มครองและการควบคุมแบบนี้ก็คือ การควบคุมจากองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่ การควบคุมทางศาลอาจจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ และการควบคุมทางการเมือง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ถือเป็นการควบคุมภายหลังการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ การอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้ถูกสั่งลงโทษมีสิทธิร้องเรียน หรือขอให้ทบทวนการกระทำทางปกครองขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอีกครั้งภายหลังจากที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว จึงเป็นการร้องเรียนภายในองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และผู้พิจารณาวินิจฉัยก็เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจตามที่ได้รับมอบหมายโดยไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามแม้ว่าการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งลงโทษจะยุติและเสร็จสิ้นภายในองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเองก็ตามแต่ก็ยังสามารถนำไปสู่ศาลได้อีกซึ่งการเสนอคติต่อศาลถือเป็นการควบคุมการกระทำทางปกครองขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร โดยองค์กรภายนอกซึ่งถือเป็นการควบคุมภายหลังการกระทำทางปกครอง

จากแนวคิดการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารข้างต้น เห็นได้ว่าคำสั่งลงโทษและการวินิจฉัยอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษถือเป็นการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทหนึ่ง เมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐมีความจำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยข้าราชการจะกลายสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และมีกฎหมายว่าด้วยวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่ละมหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจกำหนดได้เอง จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพต่อไป ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรจะได้มีการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่ามีความเป็นธรรม และเหมาะสมอันสามารถอันสามารถเป็นหลักประกันที่มั่นคงให้แก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่จะต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยอย่างน้อยเพียงใด และกฎหมายว่าด้วยวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะสามารถสร้างหลักประกันอันมั่นคงและเป็นธรรม ให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยได้อย่างน้อยเพียงใด แต่ก่อนที่ จะกล่าวถึงในส่วนนั้นผู้เขียนจักได้อธิบายหลักกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยโดยสังเขป ดังนี้

2.4 หลักกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงลักษณะกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย แนวทางการดำเนินการทางวินัย แนวทางการลงโทษ และการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย รวมถึงการฟ้องคดีต่อศาล

หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรักษาวินัยของข้าราชการพลเรือนประเภทต่าง ๆ ส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน โดยได้ยึดถือตามแนวทางของ ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลองค์กรแรก และเป็นองค์กรที่ใหญ่ที่สุดในประเภทข้าราชการฝ่ายพลเรือน หลักเกณฑ์ในการรักษาวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยก็ยึดถือตามแนวทางของ ก.พ. เป็นส่วนใหญ่ โดยประกอบด้วยค้วงกฎหมายที่กำหนดบทวินัยให้ข้าราชการต้องปฏิบัติ และวิธีการในการลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืน ผู้มีหน้าที่ในการรักษาวินัยก็เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งในการรักษาวินัย เพราะข้าราชการแต่ละคนก็มีหน้าที่แตกต่างกันไปตามที่กฎหมายกำหนด องค์ประกอบข้อสุดท้ายก็คือ วิธีการในการรักษา วินัย ซึ่งไม่ได้มีเพียงการบังคับ จับผิด และลงโทษเท่านั้น แต่วิธีการในการรักษาวินัยจะต้องมีทั้งวิธีการส่งเสริมให้ข้าราชการมีจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติตามบทวินัยด้วยความเต็มใจ ไม่ใช่เพราะความเกรงกลัวโทษทัณฑ์ที่จะได้รับ วิธีการป้องกันโดยหาทางอุดช่องทางที่จะทำให้มีการกระทำผิด ขึ้นได้โดยง่าย และวิธีการในการปราบปรามต่อผู้กระทำผิดวินัยให้ได้ผลอย่างจริงจัง

แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงในรายละเอียดของตัวบทกฎหมายที่กำหนดบทวินัยและวิธีการในการลงโทษ ตลอดจนวิธีการในการรักษาวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ควรที่จะได้ศึกษาวิเคราะห์ความหมายของคำว่าวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ในการศึกษาปัญหาข้อกฎหมายต่อไป ผู้เขียนจึงเห็นควรนำมากล่าวไว้ในบทนี้ด้วย

2.4.1 ลักษณะกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

2.4.1.1 ความหมายและเจตนารมณ์ของวินัย

(1) ความหมายของคำว่า “วินัย”

โดยที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับมิได้ให้คำนิยามของคำว่า “วินัย” ไว้แต่อย่างใด ฉะนั้น จึงต้องหาคำนิยามคำว่า “วินัย” จากผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้คำจำกัดความไว้หลายประการ ดังนี้

วินัย คือ แบบของคน คนทุกคนที่อยู่ในวินัยเป็นคนดีทั้งนั้น วินัยจึงเป็นแบบที่ป็นหลอมคนให้เป็นคนดี¹

หรือ วินัย มีความหมายถึง การฝึกหัด (ทางจรรยา) การศึกษา การอบรม การสำรวมตามข้อบัญญัติ ข้อบังคับ ความประพฤติดี ความสุภาพ ความมีระเบียบ²

หรือ วินัย อาจพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกเป็นการควบคุมตนเอง การยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา ความเป็นระเบียบ หรืออยู่ในแบบแผน และวินัยในลักษณะรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติหรือแบบสำหรับคนในองค์การในหมู่ในวงการแต่ละแห่ง ซึ่งเรียกข้อปฏิบัติหรือแบบที่กำหนดไว้หรือที่มุ่งหวังสำหรับคนในวงการณ์นั้นว่า “วินัย”³

¹ ปิ่น มุกกันต์, มงคลชีวิต ภาคที่ 1, อนุสรณ์นายปรัชญา เอกรพาณิช (พระนคร : รุ่งเรืองธรรม, 2502), หน้า 379 - 395.

² สุวรรณ โรจนวิภาต และเซ่ง คันเจริญสุข, คู่มือบรรยาพระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการพลเรือน (พระนคร : โรงพิมพ์นิติสาสน์, 2497), หน้า 121.

³ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กองนิติการ, คู่มือการดำเนินการบทวินัย (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงสาธารณสุข, 2528), หน้า 2-3.

หรือวินัย ในแงุ่มที่เป็นกฎระเบียบ ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้สำหรับคนในวงการหรือกลุ่มอาชีพใดอาชีพหนึ่ง ซึ่งในแต่ละวงการหรือกลุ่มอาชีพจะมีความแตกต่างกันทั้งในเนื้อหาสาระ ความเคร่งครัดในการยึดถือปฏิบัติและในอีกแงุ่มหนึ่งคือ การลงโทษการปราบปรามผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ นอกจากนี้วินัยในความหมายของทางสังคมหมายถึงความคาดหวังของสังคมที่จะให้บุคคลประพฤติปฏิบัติตนในสิ่งที่ถูกต้องควร อันจะส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ตนเอง และสังคม เช่น การประกอบสัมมาอาชีพด้วยความขยันหมั่นเพียร มีความรับผิดชอบ การปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น และวินัยในความหมายของการบริหารจะมีความหมายหลายลักษณะเช่น ลักษณะที่เป็น “การควบคุมตนเอง” (Self control) มุ่งในแง่ของการพัฒนาตนเองซึ่งอาจเรียกว่า อุตวินัย (self discipline) ลักษณะที่เป็น “เงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ” (condition for orderly behavior) มุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์กร และลักษณะที่เป็น “กระบวนการนิติธรรม” (judicial process) มุ่งไปที่กระบวนการตามกฎหมายเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ¹

หรือ วินัย คือ ระเบียบแบบแผนที่ได้กำหนดไว้เป็นแนวทางของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้ร่วมกันปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น ²

สำหรับ วินัย ของต่างประเทศซึ่งตรงกับคำว่า “discipline” นั้น ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายประการ เช่น Webster’s dictionary ³ ได้อธิบายคำว่า “discipline” คือ

1. การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาการในการควบคุมตนเอง ความประพฤติ หรือความเป็นระเบียบและประสิทธิภาพ
2. ผลของการฝึกอบรมดังกล่าว คือ การควบคุมตนเอง และความประพฤติที่อยู่ในระเบียบแบบแผน

¹ สำนักงาน ก.ค. วินัยราชการครู (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529) , หน้า 1-2.

² สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2519) , หน้า 217.

³ Webster’s New World Dictionary of American Language.(Cleveland & New York : The World Publishing Company , 1968) , P.416

1. Training the 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 correct or punishes.

3. การยอมรับ หรือการปฏิบัติตามการบังคับบัญชาและการควบคุม
4. การปฏิบัติกาเพื่อแก้ไขความประพฤติหรือการลงโทษ

J.B. Kingsbury ,¹ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า วินัย หมายถึงการควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติของพนักงาน ซึ่งอาจกระทำได้สองวิธีคือ

1. โดยทางออกกฎ ข้อบังคับ คำสั่ง และคำบัญชา โดยมีการลงโทษเป็นเครื่องมือสนับสนุนอยู่ข้างหลัง หรือ
2. โดยทางการสั่งสอน การฝึกอบรม และประสบการณ์ในการเข้ารับงานที่ต้องการความรับผิดชอบ

Baker w. Alton,² ได้อธิบายความหมายว่าวินัยคือ วิธีการที่ใช้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบในการเสริมสร้างและรักษาการปฏิบัติงานให้เป็นไปด้วยความมีระเบียบเรียบร้อย

เมื่อได้พิจารณาคำนิยามของคำว่า “วินัย” จากผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆที่ได้ให้ทัศนะไว้นั้น พอสรุปได้ว่าวินัย หมายถึง ระเบียบ ข้อบัญญัติ ข้อบังคับ แบบแผนขององค์การ หรือหน่วยงานที่กำหนดไว้เพื่อควบคุมความประพฤติหรือพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ หรือหน่วยงานให้ยึดถือหรือปฏิบัติตาม เพื่อความสงบเรียบร้อย และความเป็นระเบียบขององค์การหรือหน่วยงานนั้น

สำหรับ “วินัยข้าราชการพลเรือน” นั้น มีผู้ให้คำจำกัดความไว้ว่า คือ หลักหรือข้อบังคับซึ่งข้าราชการพลเรือนจำต้องปฏิบัติตาม ถ้าไม่ปฏิบัติตาม ก็อาจจะต้องถูกบังคับให้ปฏิบัติตาม หรืออาจจะต้องมีโทษ (Sanction) เช่น ไล่ออก ตัดเงินเดือน เป็นต้น³

¹ J.B. Kingsbury, Personnel Administration for Thai Students (Bangkok Institute of Public Administration, Thammasat University, 1957) P.52 ในวิวัฒน์ พลโยธาฯ ; “กระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัยของข้าราชการพลเรือน” (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

² Baker W. Alton, Personel Management in Small Plant. (Ohio: Bureau of Business Research college of commerce and Administration. The Ohio University , 1955), P.1 อ้างถึงในวิวัฒน์ พลโยธาฯ ; อ้างแล้ว หน้า 7.

³ สุวรรณ โรจนวิภาต และเซ่ง ดันเจริญสุข, คู่มือบรรยายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, หน้า 122.

นอกจากนี้สำนักงาน ก.พ. ได้ให้ความหมายของคำว่า “วินัยข้าราชการพลเรือน” ไว้ว่า มีความหมายเป็น 2 นัย นัยหนึ่งหมายถึงระเบียบ กฎเกณฑ์ แบบแผนความประพฤติที่ทางราชการ กำหนดให้ข้าราชการจะต้องยึดถือหรือปฏิบัติ นัยที่สอง หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่ข้าราชการ แสดงออกมาในทางที่ถูกต้อง เป็นการควบคุมตนเองให้แสดงพฤติกรรมที่ถูกระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้¹

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น คำว่า “วินัยข้าราชการพลเรือน” จึงน่าจะหมายถึง ความถึงกฎ ระเบียบ แบบแผน ที่ทางราชการกำหนดขึ้นมาเพื่อให้ข้าราชการพลเรือน ยึดถือหรือ ปฏิบัติตาม ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว ผู้นั้นจะต้องถูกพิจารณาดำเนินการทาง วินัยตามควรแก่กรณี

(2) เจตนารมณ์ของวินัย

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงเจตนารมณ์ของวินัยว่า เหตุใดจึงต้องมีวินัย ไว้เป็นเครื่องกำกับบุคคลในหน่วยงานแต่ละแห่งด้วย สำหรับจุดมุ่งหมายของวินัยนั้น William Spiegel และ Edward Schulz ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคล ได้ให้ทัศนะว่า จุดมุ่งหมายหลัก ของวินัย คือ เพื่อเอื้ออำนวยต่อการประสานงาน ซึ่งเป็นหลักเบื้องต้นของการจัดองค์การเพื่อที่จะให้ บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของกลุ่ม²

วินัยเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบสำหรับคนส่วนรวมในวงการ มีจุด มุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของหน่วยงาน จุดมุ่งหมายของวินัยในแต่ละ วงการจึงเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตของวินัยสำหรับกลุ่มบุคคลนั้นๆ ว่าสิ่งใดจัดว่าเป็นวินัย ซึ่งผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดนี้ก็จะถูกลงโทษ นอกจากนี้ยังมีวินัยของวงการวิชาชีพ โดยเฉพาะซึ่งเป็น ข้อปฏิบัติสำหรับคนที่ประกอบอาชีพนั้นๆ และถือเป็นจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วย ซึ่งนอกจากจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของการประกอบวิชาชีพนั้น แล้วยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นอีกด้วย

¹ สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยพิมพ์, 2531), หน้า 1.

² ประวิณ ณ นคร, “วินัยและคุณธรรมของข้าราชการ” เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 10 - 13 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : บริษัท วิกตอริเพาเวอร์พอยท์ จำกัด . 2530), หน้า 8.

การรับราชการก็ถือเป็นการประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่ง วินัย
ข้าราชการจึงเป็นทั้งวินัยและจรรยาวิชาชีพของข้าราชการด้วย สำหรับจุดมุ่งหมายสำคัญของวินัย
ข้าราชการนั้น มีดังนี้

1. เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการเนื่องจากข้าราชการมีวินัยก็จะสามารถทำงานอย่างทุ่มเท ผลงานที่ปรากฏก็จะมีประสิทธิภาพ
2. เพื่อความเจริญมั่นคงของประเทศชาติ เมื่อส่วนราชการมีข้าราชการที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ราชการเจริญก้าวหน้าก็จะส่งผลให้เกิดความรุ่งเรืองแก่ประเทศชาติด้วย
3. เพื่อความผาสุกของประชาชน ข้าราชการทำงานให้ได้ผลอย่างเต็มที่ประเทศชาติก็เจริญรุ่งเรือง และมั่นคง ผู้ที่จะได้รับประโยชน์มากที่สุดก็คือประชาชนที่จะเกิดความผาสุก
4. เพื่อภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการ ข้อนี้เกี่ยวข้องกับความประพฤติของข้าราชการโดยตรงเนื่องจากหากข้าราชการประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ ประชาชนก็จะหมดความเชื่อถือและศรัทธาในข้าราชการส่งผลต่อการเสื่อมความเชื่อถือในหน่วยงานราชการและรัฐบาล

ฉะนั้น จุดมุ่งหมายของวินัยจะเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาว่า สิ่งใดควรกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติสำหรับข้าราชการบ้าง โดยการนำจุดมุ่งหมายของวินัยในวงราชการนี้มาพิจารณากำหนดขอบเขต การกระทำใดที่จะเป็นการขัดขวางหรือบั่นทอนการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ ก็อยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็นข้อห้ามของข้าราชการ การกระทำใดที่จะเป็นทางสนับสนุนหรือส่งเสริมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการก็ควรจัดอยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็นข้อพึงปฏิบัติในวงราชการ

โดยสรุปจุดมุ่งหมายหลักของวินัยราชการก็คือ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ คือ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ เพื่อความเจริญมั่นคงของประเทศชาติ เพื่อความผาสุกของประชาชน และเพื่อภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการ

2.4.1.2 กฎหมายว่าด้วยวินัยที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษาโดยได้กำหนดให้รัฐจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด¹ และโดยอาศัยอำนาจดังกล่าว จึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย/สถาบัน ซึ่งเป็นสถาบันชั้นอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยขึ้นรวมหลายฉบับ และตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังได้ให้อำนาจในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการ ซึ่งรวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการลงโทษทางวินัยต่อข้าราชการด้วย² จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ขึ้นใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยซึ่งได้รวมถึงเรื่องวินัยของข้าราชการด้วย นอกจากนี้ส่วนราชการอื่นๆ ที่มีอำนาจได้ดำเนินการให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวินัยขึ้นอีกหลายฉบับและได้มีการนำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยด้วย

ดังนั้น หลักกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่นำมาใช้บังคับและเกี่ยวข้องกับเรื่องวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยจึงได้แก่ กฎหมาย ดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507
2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
3. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518
4. คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ 38/2519 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 ซึ่งถือเป็นกฎหมาย
5. กฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม
6. กฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้อง
7. มติคณะรัฐมนตรี มติ ก.พ. มติ ก.ม.
8. ระเบียบ ก.พ. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 60 วรรค 5

“การศึกษาชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ”

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 166

“ภายใต้บังคับ มาตรา 165 การกำหนดคุณสมบัติ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษ และการออกจากราชการของข้าราชการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไม่ได้บัญญัติแยกไว้เป็นการเฉพาะเรื่อง แต่ได้บัญญัติรวมไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507¹ และเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติรายละเอียดไว้โดยบัญญัติให้อำนาจออกกฎทบทวงกำหนดรายละเอียดได้ แต่ปรากฏว่า กฎทบทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้เช่นกัน และได้ให้อุโลมนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับด้วย นอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎทบทวง² ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จึงขอนำกฎหมายทั้งสองฉบับมาแสดงให้เห็นวิวัฒนาการโดยสังเขปเพื่อความเข้าใจในหลักกฎหมายต่อไป

1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507

เดิมการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย ขึ้นอยู่กับกระทรวงธรรมการตั้งแต่แรกตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรกในประเทศไทยคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2459 ต่อมามีการจัดตั้งองค์กรกลางสำหรับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2472 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนทุกกระทรวงจึงต้องขึ้นอยู่กับองค์กรกลาง คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งเรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” จากนั้นรัฐได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยต่างๆ ขึ้น เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ฯลฯ และมหาวิทยาลัยเหล่านี้แยกย้ายไปสังกัดกระทรวง และกรมต่างๆ สุดแต่ว่ารัฐบาลจะมอบหมายให้กรมใดในกระทรวงใดเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งขึ้น เช่น มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สังกัดอยู่ในกรมมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สังกัดกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น มีมหาวิทยาลัยเพียงแห่งเดียว

¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มาตรา 4 “การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักงานกฤษฎีกาให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

² กฎทบทวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ข้อ 10 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2528) วรรคแรก “การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือน ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้ปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎทบทวงนี้ การใดที่ได้กำหนดไว้ในกฎทบทวงนี้ให้ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยอนุโลม”

ที่เป็นอิสระไม่มีฐานะเป็นทบวงการเมือง บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในมหาวิทยาลัยไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ การจัดตั้งนั้นจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรอิสระโดยรัฐบาลจ่ายเงินงบประมาณอุดหนุนให้คล้ายกับรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน แต่ขณะนั้นยังไม่มีคำว่ารัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นในประเทศไทย จึงได้ชื่อว่า องค์การมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง มีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง สังกัดอยู่ในองค์การดังกล่าวในขณะที่บุคลากรในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ของทางราชการ แต่ภายหลังรัฐบาลได้มีนโยบายให้ยกฐานะมหาวิทยาลัยแห่งนี้เป็นที่ทบวงการเมืองเทียบกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และได้ตรากฎหมายให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยแห่งนี้มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และมีผลย้อนหลังไปให้นับเวลาสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ตั้งแต่วันที่เข้าเป็นพนักงานขององค์การมหาวิทยาลัยแห่งนี้เป็นต้นมาอีกด้วย¹

ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 ทางราชการได้จัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรีและโดยที่เห็นว่า การที่มหาวิทยาลัยแยกกันอยู่ต่างกระทรวงเป็นการยากลำบากแก่การปกครองและควบคุมมาตรฐานการศึกษา ควรโอนมารวมอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีด้วยกันทั้งหมด จะเป็นการสะดวกในทางดำเนินการทั้งในด้านวิชาการและธุรการ และได้ผลตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ²

ทางราชการจึงได้ตราพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงจึงได้มีการออกกฎกระทรวง³ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลรวมทั้งได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ขึ้นเป็นครั้งแรกประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธาน ประธานคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายก

¹ อูร ชื่นกลิ่นรูป, เขียนอย่างไรจึงจะได้เลื่อนระดับตอนที่ 1 (กรุงเทพฯ : บริษัท ศึกษาการ จำกัด, 2528) , หน้า 3.

² เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502

³ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502

รัฐมนตรี. อธิการบดีทุกมหาวิทยาลัย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นกรรมการ โดยให้ ก.ม. มีอำนาจควบคุมดูแลและปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้มีอำนาจตั้งอนุกรรมการวิสามัญเพื่อให้กระทำการใด ๆ แทน ก.ม. ได้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มี อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยประจำทุกมหาวิทยาลัยประกอบด้วยอธิการบดี เป็นประธาน รองอธิการบดี เป็นรองประธาน คณบดีและเลขาธิการมหาวิทยาลัยเป็นอนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณา และปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ในส่วนที่ว่าด้วยวินัย การสอบสวน และการออกจากราชการ กฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ โดยกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ. มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยอื่นๆ ขึ้นอีก จึงสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยขึ้นเพื่อให้การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง และอื่นๆ ของข้าราชการและลูกจ้างในมหาวิทยาลัยทุกแห่งเป็นไปอย่างเดียวกัน¹ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ขึ้นใช้บังคับแก่ข้าราชการ และลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติไว้เพียง 5 มาตรา แต่ได้บัญญัติให้อำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้² ดังนั้นจึงได้มีการออกกฎกระทรวง (พ.ศ. 2507) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ ดังกล่าว รวมทั้งองค์ประกอบของ ก.ม. ซึ่งยังคงคล้ายคลึงกับกฎกระทรวง (พ.ศ. 2503)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ซึ่งถูกยกเลิกตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่¹ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขสาระสำคัญแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติเดิมมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องยกเลิกการใช้ชั้นยศของข้าราชการพลเรือน เปลี่ยนมาใช้วิธีการจำแนกตำแหน่งตามลักษณะงานแทน ในส่วนของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ก.ม. เห็นสมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้

¹ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มาตรา 4



สอดคล้องกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป¹ จึงได้มีการออกกฎทบทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยใหม่ โดยได้มีการจำแนกตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยออกเป็น 3 ประเภท คือ²

- (ก) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ ได้แก่
 - (1) ศาสตราจารย์
 - (2) รองศาสตราจารย์
 - (3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
 - (4) อาจารย์
- (ข) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการได้แก่ ตำแหน่งในสายงานต่าง ๆ ดังนี้
 - (1) บรรณารักษ์
 - (2) โสตทัศนศึกษา
 - (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) เลขาธิการคณะ

¹ เหตุผลในการประกาศใช้กฎทบทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507

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

(11) หัวหน้ากอง

(12) หัวหน้าแผนก

(13) ตำแหน่งอื่น ๆ ที่ ก.ม. กำหนด

ซึ่งตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในข้อ 11(ค) (1) ถึง (8) เป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งในข้อ 11(ก)¹

นอกจากนี้กฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการใหม่ ซึ่งบางส่วนได้ให้อนุโลมนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนวินัยได้อนุโลมนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้เกือบทั้งหมด

ต่อมาได้มีการออกกฎทบทวนแก้ไขเพิ่มเติมกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) อีกจนถึงปัจจุบันเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเหมาะสมในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้วางหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยและฐานความผิดไว้โดยสรุป ดังนี้

(ก) ฐานความผิดทางวินัย²

ฐานความผิดทางวินัยมีทั้งหมด 20 ฐานความผิด บัญญัติไว้ในหมวด 4 วินัย และการรักษาวินัย ตั้งแต่มาตรา 81 ถึงมาตรา 99 ซึ่งคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เพียงแต่ปรับปรุงแก้ไขให้ชัดเจนมากขึ้น

(ข) โทษทางวินัย³

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดโทษไว้ 5 สถาน คือ

1. ภาคทัณฑ์
2. ตัดเงินเดือน

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

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หมวดวินัยและการรักษาวินัย

³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 100

3. ลดชั้นเงินเดือน
4. ปลดออก
5. ไล่ออก

(ค) การสอบสวน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบันได้บัญญัติแยกความผิดทางวินัยไว้ 2 ประเภท คือ

1. ความผิดทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง กฎหมายไม่บังคับว่าจะต้องทำการสอบสวนก่อนสั่งลงโทษ กำหนดให้เป็นดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาสั่งลงโทษได้ตามที่เห็นสมควรว่าเหมาะสมกับความผิด แต่ระวังอย่าให้เป็นไปโดยพยายามหรือโดยโทสะจริต
2. ความผิดทางวินัยที่ร้ายแรง กฎหมายบัญญัติบังคับไว้ว่า จะต้องทำการสอบสวนก่อนพิจารณาสั่งลงโทษตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ เว้นแต่จะเข้าช้อยกเว้นบางประการที่กฎหมายบัญญัติไว้ ได้แก่ กรณีความผิดปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดใน กฎ ก.พ. หรือได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือต่อคณะกรรมการสอบสวน ผู้มีอำนาจจะดำเนินการสั่งลงโทษโดยไม่สอบสวนก็ได้ ที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการให้เกิดความมั่นใจว่าเขาจะไม่ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ โดยไม่มี การสอบสวนให้ความเป็นธรรมก่อน

2.4.1.3 ผู้มีหน้าที่รักษาวินัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 เห็นได้ว่าผู้มีหน้าที่รักษาวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย มีดังนี้

1. ข้าราชการ มาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ”

จากบทบัญญัติดังกล่าวสรุปได้ว่า ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยทุกคนมีหน้าที่รักษา วินัยของตน โดยการควบคุมความประพฤติของตนเองให้อยู่ในกรอบแห่งวินัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเคร่งครัด

2. ผู้บังคับบัญชา

ผู้บังคับบัญชา คือ “บุคคลที่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาและสั่งการให้บุคคลอื่น ตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปปฏิบัติตาม” ฉะนั้น คำว่า “ผู้บังคับบัญชา” จึงหมายถึงบุคคลที่เป็นหัวหน้าตั้งแต่ระดับหัวหน้าแผนก หัวหน้ากองไปจนถึงหัวหน้ารัฐบาล¹

ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จึงหมายถึง ข้าราชการผู้ที่ดำรงตำแหน่งในสาย (ค) ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารและธุรการ² เพราะเป็น ตำแหน่งที่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในหน่วยงานนั้น ๆ ได้ และเนื่องจากมหาวิทยาลัย/สถาบัน เป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จึงหมายถึงความรวมถึงปลัดทบวงมหาวิทยาลัย และนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการพลเรือนด้วย³

ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้ บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควร กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ และตามหมวด 5 หรือปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย

ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีหน้าที่สำคัญในการรักษาวินัยทั้งของตนเอง และของ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

3. องค์การกลางบริหารงานบุคคล

องค์การกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยคือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) โดย ก.ม. มีหน้าที่ควบคุมดูแลระบบการ บริหารงานบุคคลทั้งหมดของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ ก.ม. มีอำนาจตั้งอนุกรรมการวิสามัญเรียกโดยย่อว่า อ.ก.ม.วิสามัญ เพื่อทำการใด ๆ แทนก็ได้ ในส่วน เกี่ยวกับกฎหมายและวินัย ก.ม. ได้ตั้ง อ.ก.ม. วิสามัญเพื่อทำการแทนรวม 3 คณะ คือ

¹ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 227.

² กฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ข้อ 11

³ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515

1. อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ¹ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาความถูกต้องเหมาะสม ในการดำเนินการทางวินัยและสั่งให้ออกจากราชการแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด และรายงานต่อ ก.ม. เพื่อพิจารณา

2. อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์² เพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ทั้งในส่วนที่เป็นเรื่องวินัยและเรื่องการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ และรายงานต่อ ก.ม. เพื่อพิจารณา

3. อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการ³ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายและระเบียบราชการทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอื่นตามที่ ก.ม. อ.ก.ม. วิสามัญคณะต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่เสนอขอหารือ

ปัจจุบันโดยเหตุที่ ก.ม. ได้ออกกฎหมายฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) กระจายอำนาจให้มหาวิทยาลัยได้ปฏิบัติมากขึ้น รวมถึงได้มีการมอบอำนาจให้มหาวิทยาลัยไปดำเนินการเรื่องต่างๆ มากขึ้นทำให้ภารกิจของ ก.ม. ลดน้อยลง ดังนั้น จึงรวม อ.ก.ม.ตามข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 เป็น อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายการอุทธรณ์และร้องทุกข์

4. บุคลากร

ได้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำงานเกี่ยวกับการเจ้าหน้าที่และนิติกรของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องช่วยผู้บังคับบัญชาในการสอดส่องดูแลทุกข์สุขและปัญหาต่าง ๆ ด้านบุคลากร ตลอดจนความประพฤติของข้าราชการในมหาวิทยาลัย รวมทั้งให้ข้อมูลแก่ผู้บังคับบัญชาเพื่อหาทางแก้ปัญหาและป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย

5. รัฐบาล

รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และกวดขันในเรื่องการรักษาวินัยของข้าราชการ โดยออกมาเป็นคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา และออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการต่อไป

¹ ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เรื่องตั้ง อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัย และการออกจากราชการ ลงวันที่ 4 เมษายน 2529

² ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เรื่องตั้ง อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ลงวันที่ 4 เมษายน 2529

³ ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเรื่องตั้ง อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการ ลงวันที่ 4 เมษายน 2529

2.4.1.4 ฐานความผิดทางวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่อนุโลมนำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย บัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 80 ถึงมาตรา 111 โดยเป็นต้วบทที่ว่า ด้วฐานความผิดทางวินัยที่ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตั้งแต่มาตรา 80 ถึงมาตรา 99 นอกจากนั้นเป็นวิธีดำเนินการทางวินัยทั้งสิ้น โดยจำแนกลักษณะฐานความผิดทางวินัย ดังนี้

- 1 วินัยต่อประเทศชาติ ได้แก่ มาตรา 81 และมาตรา 86
- 2 วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ได้แก่ มาตรา 82 มาตรา 83 มาตรา 84 มาตรา 85 มาตรา 87 มาตรา 91 มาตรา 92 และมาตรา 97
- 3 วินัยต่อผู้บังคับบัญชา ได้แก่ มาตรา 88 มาตรา 89 และมาตรา 90
- 4 วินัยต่อผู้ร่วมงาน ได้แก่ มาตรา 93
- 5 วินัยต่อประชาชน ได้แก่ มาตรา 94
- 6 วินัยต่อตนเอง ได้แก่ มาตรา 95 มาตรา 96 และมาตรา 98
- 7 วินัยของผู้บังคับบัญชา มาตรา 99

2.4.2 แนวทางการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

การดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่เป็นวิธีการตามกฎหมายเมื่อข้าราชการพลเรือนมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งได้แก่ การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวนหรือสอบสวน การพิจารณาความผิดและโทษการสั่งลงโทษหรืองดโทษ รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณา เช่น การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา¹

1. การสืบสวน การสืบสวนทางวินัยมี 2 กรณี

ก. การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การสืบสวนเมื่อมีกรณีสงสัยว่าข้าราชการอาจกระทำผิดวินัย การสืบสวนกรณีนี้กระทำเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ฟังว่ากรณีมีมูลน่าเชื่อว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยหรือไม่ถ้าปรากฏว่ากรณีมีมูลก็ดำเนินการสอบสวนต่อไป ถ้าไม่มีมูลก็ไม่ต้องดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่ควรจะทำก่อนดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ เพราะการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดก็จะมีผลกระทบกระเทือนต่อข้าราชการผู้นั้น ทั้งในด้านชื่อเสียง ขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ตลอดจนความดีความชอบและโอกาสที่จะก้าวหน้าของข้าราชการผู้นั้นหากการสอบสวนใช้เวลานาน

¹ ประวิณ ฉนกร และคณะ. คู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ภาค 2. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สวัสดิการ สำนักงาน ก.พ. 2523) , หน้า 3-3

ข. การสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย การสืบสวนประเภทนี้มีกำหนดอยู่ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2536) ว่าด้วย กรณีความผิดปรากฏชัดแจ้งในความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ส่วนวิธีการสืบสวนสามารถทำการสืบสวนโดยวิธีใดก็ได้ เพื่อให้ได้ความจริงโดยไม่ผิดกฎหมายเนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ก.ม. ถือหลักการพิจารณาว่า ผู้บังคับบัญชาจะต้องพยายามทำการสืบสวนให้ได้ความจริงปรากฏชัดแจ้งว่าข้าราชการผู้นั้นมีเจตนาจะละทิ้งหน้าที่ราชการไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร มิใช่เพียงขาดราชการไปเกินกว่า 15 วันติดต่อกันโดยไม่ติดต่อกันเหตุผลให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษฐานละทิ้งหน้าที่ราชการทันทีไม่ได้ เพราะอาจมีเหตุผลอื่น ๆ ที่ข้าราชการผู้นั้นไม่อาจแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบในขณะนั้นได้ จึงให้ถือเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องพยายามติดต่อกับข้าราชการผู้นั้น บิดา มารดา สามี ภรรยา ญาติพี่น้อง เพื่อนหรือบุคคลที่อยู่อาศัยด้วยเพื่อทราบเหตุผลที่แท้จริงและสั่งลงโทษอย่างถูกต้องเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการสั่งลงโทษโดยผิดพลาดในภายหลัง

2. การสอบสวน การสอบสวนทางวินัยแบ่งเป็น 2 ประเภท

ก. การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการ คือ การสอบสวนที่กฎหมายไม่ได้บังคับให้ต้องกระทำ เช่น การสอบสวนทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง หรือการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงก่อนการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาตามส่วนราชการต่าง ๆ มักจะใช้วิธีการประเภทนี้ก่อนสั่งดำเนินการทางวินัยในทันที โดยไม่ได้คำนึงถึงพยานหลักฐานว่ามีเพียงพอจะดำเนินการทางวินัยแล้วหรือไม่ ซึ่งวิธีการดังกล่าวมีทั้งผลดีและผลเสีย กล่าวคือ ผลดี ทำให้ได้ทราบข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่ามีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการผู้นั้นหรือไม่ ถ้ามีมูลก็จะสั่งดำเนินการทางวินัยต่อไป แต่ถ้าไม่มีมูลก็สั่งให้ยุติเรื่องจุ่มงหมายเพื่อจะได้ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อข้าราชการผู้นั้น ส่วนผลเสีย คือ ผู้บังคับบัญชาส่วนใหญ่มักจะใช้วิธีการประเภทนี้มากแม้พยานหลักฐานค่อนข้างชัดเจนอยู่แล้วว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดจริง ทำให้การสอบสวนลงโทษทางวินัยต้องล่าช้าเสียเวลาโดยไม่จำเป็น และบางครั้งก่อให้เกิดผลเสียหายต่อทางราชการ เช่น ข้าราชการผู้นั้นซึ่งลาออกจากราชการก่อนจะถูกตั้งกรรมการสอบสวน

ข. การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย จะใช้ในกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายบังคับให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนก่อนพิจารณาสั่งลงโทษตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.¹

ข้าราชการผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามข้อ 24 แห่งกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) เห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรสอบสวน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยไม่ชักช้าในการสอบสวนนี้จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างระดับกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกัน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามข้อ 24 แห่งกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ที่มีอำนาจดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน สำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่มีตำแหน่งสูงกว่าเป็นผู้ดำเนินการตามวรรคสองได้

หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาเพื่อให้ได้รับความจริงและยุติธรรมให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) เว้นแต่กรณีที่เข้าข่ายตามที่กฎหมายกำหนดยกเว้นไว้ คือ

1. กรณีความผิดปรากฏชัดแจ้ง คือ

ก. กระทำผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษหนักกว่าจำคุกเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข. ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือเห็นว่ามิพพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

2. กรณีผู้กระทำผิดให้ถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือต่อคณะกรรมการสอบสวน

¹ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

3. การให้พักราชการ

การให้พักราชการคือ การสั่งให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่งระหว่างการสอบสวนพิจารณาทางวินัยหรือระหว่างถูกฟ้องคดีอาญา หรือระหว่างต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา และงดเบิกจ่ายเงินเดือนหรือเงินอื่น ๆ ที่จ่ายเป็นรายเดือนตลอดจนเงินช่วยเหลือต่าง ๆ ไว้ก่อน ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะไม่ให้ข้าราชการผู้นั้นอยู่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพื่อป้องกันมิให้เป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือพิจารณา หรือเพื่อมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น หรือเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการในประการอื่น และถ้าสอบสวนพิจารณาได้ความว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็จะได้สั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกตั้งแต่วันพักราชการได้ด้วย¹

หลักเกณฑ์และวิธีการ

1. กรณีที่อาจสั่งพักราชการได้มี 2 กรณี คือ²

- ก. มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน ก.พ. มีมติว่าคำสั่งพักราชการต้องออกหลังจากแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว คำสั่งพักราชการที่ออกก่อนตั้งกรรมการสอบสวนเป็นคำสั่งที่สั่งโดยไม่มีอำนาจ และไม่มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย³
- ข. มีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

2. เหตุที่จะสั่งพักราชการ เมื่อมีกรณีที่อาจสั่งพักราชการแล้วก็ยังสั่งพักราชการไม่ได้จนกว่าจะมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ⁴

- ก. กรณีที่ถูกตั้งกรรมการสอบสวนหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญานั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือเกี่ยวกับความประพฤติหรือพฤติกรรมอันไม่น่าไว้วางใจ และผู้มีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนพิจารณาเห็นว่าถ้าให้ผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ
- ข. มีพฤติการณ์ที่แสดงว่าถ้าให้ผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการ จะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือพิจารณา หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น

¹ ประวิณ ณ นคร และคณะ. คู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ภาค 2, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สวัสดิการ สำนักงาน ก.พ. 2523), หน้า 3-80.

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 107

³ มติ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ถึงมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่ ศร 0906/113771 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2519

⁴ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2538) ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

ค. ผู้นั้นอยู่ระหว่างถูกควบคุม ชัง โดยเป็นผู้ถูกจับในคดีอาญา หรือต้องจำคุกโดยคำพิพากษาและได้ถูกควบคุม ชัง หรือต้องจำคุกมาเป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันแล้ว

3. ระยะเวลาการพิจารณา ให้พักตลอดเวลาที่สอบสวน¹ คำว่า “สอบสวนพิจารณา” มีความหมาย คือ

- กรณีถูกตั้งกรรมการสอบสวนในความผิดวินัยร้ายแรง หมายถึงการสอบสวนของคณะกรรมการและการพิจารณาสั่งการของผู้มีอำนาจในขั้นตอนที่ต่อจากการสอบสวน

- กรณีต้องหาคดีอาญา หมายถึงการสอบสวนของพนักงานสอบสวน และการพิจารณาของพนักงานอัยการ หรือการพิจารณาของศาลในกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญาด้วย(ผ่านการสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือการพิจารณาของพนักงานอัยการแล้ว)

- กรณีถูกฟ้องคดีอาญา หมายถึงการพิจารณาของศาลจนคดีถึงที่สุดซึ่งอาจจะถึงที่สุดโดยโจทก์ถอนฟ้อง หรือโจทก์ จำเลยไม่อุทธรณ์หรือฎีกา หรือศาลฎีกาได้พิพากษาแล้ว

4. การสั่งพักราชการเมื่อมีเรื่องหลายกรณีหรือมีกรณีอื่นเพิ่มขึ้น

ก. กรณีถูกตั้งกรรมการสอบสวนหลายสำนวน หรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาหลายคดี ถ้าจะสั่งพักให้สั่งพักทุกสำนวนและทุกคดี

ข. กรณีสั่งพักราชการไว้แล้วภายหลังมีกรณี หรือคดีเพิ่มขึ้นก็ให้สั่งพักในสำนวนหรือคดีที่เพิ่มขึ้นด้วย

ก.พ. เคยมีมติกรณีสั่งให้ข้าราชการพักราชการเพราะถูกฟ้องคดีอาญา ต่อมาคดีถึงที่สุดโดยศาลพิพากษายกฟ้อง แม้กรมเจ้าสังกัดจะพิจารณาเห็นว่าเรื่องนั้นยังมีมูลเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งจะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนอีกก็จะต้องสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ารับราชการตามเดิมเสียก่อน เพราะกรณีการสั่งพักราชการอันมีมูลเนื่องมาจากการถูกฟ้องคดีอาญาหมดไปแล้ว เมื่อกรมเจ้าสังกัดตั้งกรรมการสอบสวนในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว จะสั่งพักราชการเพราะถูกตั้งกรรมการสอบสวนใหม่อีกก็ได้²

¹ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2538) ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ข้อ 4

² มติ ก.พ. ตอบข้อหารือกรมตุลาการ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0709/6712 ลงวันที่ 11 มกราคม 2523

5. วันพักราชการ หลัก คือ ห้ามมิให้ส่งพัชย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง เว้นแต่
- ก. ผู้ถูกสั่งพักราชการ ถูกคุมขังหรือจำคุก ให้พัชย้อนไปถึงวันที่ถูกคุมขัง จำคุก
 - ข. ถ้าสั่งพักราชการไว้แล้วไม่ถูกต้อง จะต้องสั่งใหม่ให้ส่งย้อนหลังขึ้นไปถึงวันที่สั่งพักราชการตามคำสั่งเดิม

6. คำสั่งพักราชการ

ให้ผู้มีอำนาจสั่งพักราชการ ซึ่งได้แก่ ผู้มีอำนาจตามมาตรา 102 วรรค 3 วรรค 4 และวรรค 5 มาตรา 104 วรรค 3 และมาตรา 109 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ออกคำสั่งพักราชการโดยทำเป็นหนังสือตามแบบคำสั่งของทางราชการ ระบุชื่อผู้ถูกสั่งพร้อมทั้งกรณีและเหตุที่สั่งให้พักราชการด้วย และให้แจ้งให้ผู้ถูกสั่งพักราชการโดยพลัน ถ้าแจ้งไม่ได้ให้ปิดสำเนาคำสั่งไว้ ณ ที่ทำการของผู้นั้น และแจ้งโดยหนังสือไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังที่อยู่ของผู้นั้น

7. ผลของการถูกสั่งพักราชการ

ผู้ถูกสั่งพักราชการพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการตลอดเวลาที่ถูกสั่งพัชแต่ยังไม่ขาดจากการเป็นข้าราชการ งดจ่ายเงินเดือน และเงินอื่น ๆ ไว้ก่อนจนกว่าคดีหรือกรณีถึงที่สุด ตำแหน่งนั้นว่างลง แต่อัตราเงินเดือนไม่ว่างจะเอาอัตราเงินเดือนนั้นไปเบิกจ่ายให้ผู้อื่นไม่ได้¹ ผู้ถูกสั่งพักราชการไม่ได้ดำรงตำแหน่งแล้ว ดังนั้น จะส่งย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นไม่ได้² ถ้าผู้ถูกสั่งพักราชการเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่สั่งให้ตนพักราชการ โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้

8. การสั่งให้ผู้พักราชการกลับเข้ารับราชการ

ก. กรณีที่จะต้องสั่งให้กลับเข้ารับราชการ

กรณีที่ปรากฏว่าผู้นั้นมีได้กระทำความผิดวินัย และไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุใดๆก็ให้สั่งให้กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม หรือตำแหน่งในระดับเดียวกันที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น แต่ถ้าปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย แต่ไม่ถึงขั้นร้ายแรงและไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้สั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการและดำเนินการส่งลงโทษในความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

ข. กรณีที่ไม่ต้องสั่งให้กลับเข้ารับราชการ

¹ มติ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ถึงกรมที่ดิน ที่ สร 0709/12363 ลงวันที่ 24 มกราคม 2523

² มติ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ถึงกรมที่ดิน ที่ สร 0709/12363 ลงวันที่ 24 มกราคม 2523

กรณีที่น่าปรากฏว่าผู้ขึ้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้สั่งลงโทษให้เป็นไปตาม มาตรา 104 ถ้าปรากฏว่าผู้ขึ้นกระทำความผิดวินัยแต่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง แต่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการ ด้วยเหตุอื่นก็ให้สั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและสั่งให้ออกจากราชการตามเหตุอื่นโดยไม่ต้อง สั่งให้กลับเข้ารับราชการ แต่ถ้าปรากฏว่าผู้ขึ้นมิได้กระทำความผิดวินัย แต่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการ ด้วยเหตุอื่นก็ให้สั่งให้ออกจากราชการตามเหตุอื่นโดยไม่ต้องสั่งให้กลับเข้ารับราชการ

4. การให้ออกจากราชการไว้ก่อน

การให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามความหมายในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2535 ก็คือ การให้ข้าราชการผู้มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูก ตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาออกจากราชการขาด จากตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนไว้ก่อนระหว่างการสอบสวนพิจารณา เพื่อรอฟังผลการสอบสวน พิจารณาการให้ออกจากราชการไว้ก่อนนี้เป็นผลให้ข้าราชการผู้ถูกสั่งให้ออกนั้นพ้นจากตำแหน่งและ อัตราเงินเดือน ซึ่งสามารถตั้งผู้อื่นให้ดำรงตำแหน่งนั้นและรับเงินเดือนในอัตรานั้นได้¹

หลักเกณฑ์และวิธีการ

ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2538) ว่าด้วยการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจาก ราชการไว้ก่อนและการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลการสอบสวนพิจารณา

1. กรณีที่จะสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนมีดังนี้

ก. มีกรณีต้องหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือ

ข. มีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็น ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

2. เหตุที่จะให้ออกจากราชการไว้ก่อน

การให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการไว้ก่อน นอกจากจะมีกรณีดังได้ กล่าวมาแล้วจะต้องมีเหตุที่จะสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

ก. กรณีที่ถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่า กระทำความผิดอาญานั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือเกี่ยวกับความประพฤติหรือ พฤติการณ์อันไม่น่าไว้วางใจและผู้มีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนพิจารณาเห็นว่าถ้าให้ผู้ขึ้นคง อยู่ในหน้าที่ราชการอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ

¹ ประวิณ ณ นคร และคณะ, คู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ภาค 2 . พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สวัสดิการ สำนักงาน ก.พ. 2523), หน้า 3 - 96 ถึง 3 - 97

ข. มีพฤติการณ์แสดงว่าถ้าให้ผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือพิจารณา หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น

ค. ผู้นั้นอยู่ในระหว่างถูกควบคุม ชัง โดยเป็นผู้ถูกจับในคดีอาญา หรือต้องจำคุกโดยคำพิพากษา และได้ถูกควบคุม ชัง หรือต้องจำคุกมาเป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันแล้ว

นอกจากเหตุใดเหตุหนึ่งใน 3 ประการนี้แล้ว การให้ออกจากราชการไว้ก่อนจะต้องเป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา 102 วรรค 3 วรรค 4 และวรรค 5 มาตรา 104 วรรค 3 และมาตรา 109 วรรค 3 แล้วแต่กรณีพิจารณาเห็นว่าการสอบสวนหรือพิจารณากรณีหรือคดีนั้นจะไม่แล้วเสร็จไปโดยรวดเร็วด้วย เหตุที่มีวิธีการให้ออกจากราชการไว้ก่อนใช้แก่ข้าราชการที่มีกรณีและเหตุที่จะสั่งพักราชการไว้ก็เพื่อให้ตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ผู้นั้นครองอยู่ว่างลง จะได้บรรจุและแต่งตั้งบุคคลอื่นปฏิบัติงานแทนโดยรับเงินเดือนในอัตรานั้นได้ ไม่ขาดอัตรากำลัง

3. ระยะเวลาการให้ออกจากราชการไว้ก่อน

การให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้ออกตลอดเวลาที่สอบสวนพิจารณาเช่นเดียวกับพักราชการ

4. การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเมื่อมีหลายกรณีหรือมีกรณีอื่นเพิ่มขึ้น มีหลักเกณฑ์ดังนี้

ก. กรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จนถูกตั้งกรรมการสอบสวนหลายสำนวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาหลายคดี เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ถ้าจะสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนให้สั่งให้ออกทุกสำนวนและทุกคดี

ข. กรณีที่ได้สั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนในสำนวนใดหรือคดีใดไว้แล้ว ภายหลังปรากฏว่าผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนนั้น มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกตั้งกรรมการสอบสวนในสำนวนอื่นหรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาในคดีอื่นเพิ่มขึ้นอีก เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษก็ให้สั่งให้ออกไว้ก่อนในสำนวนหรือคดีที่เพิ่มขึ้นด้วย

5. วันออกจากราชการไว้ก่อน ห้ามมิให้สั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่งเว้นแต่

ก. การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนในกรณีที่ผู้นั้นถูกสั่งพักราชการไว้แล้ว ให้สั่งให้ออกตั้งแต่วันพักราชการเป็นต้นไป

ข. ผู้ซึ่งจะถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนอยู่ในระหว่างถูกคุมขังหรือต้องจำคุกโดยคำพิพากษา การให้ออกจากราชการไว้ก่อนในเรื่องนั้นให้สั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนย้อนหลังไปถึงวันที่ถูกคุมขังหรือต้องจำคุกได้

ค. กรณีที่ได้มีคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนแล้ว ถ้าจะต้องสั่งใหม่เพราะคำสั่งเดิมไม่ถูกต้อง ให้สั่งตั้งแต่วันให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามคำสั่งเดิม

6. คำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

ให้ผู้มีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ซึ่งได้แก่ ผู้มีอำนาจตามมาตรา 102 วรรค 3 วรรค 4 และวรรค 5 มาตรา 104 วรรค 3 และมาตรา 109 วรรค 3 แล้วแต่กรณีออกคำสั่งเป็นหนังสือตามแบบคำสั่งของทางราชการระบุชื่อผู้ถูกสั่งพร้อมทั้งกรณีและเหตุที่สั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และต้องแจ้งคำสั่งให้ผู้นั้นทราบพร้อมทั้งส่งสำเนาคำสั่งให้ด้วยโดยพลัน แต่ถ้าไม่อาจแจ้งให้ทราบได้ ต้องปิดสำเนาคำสั่งไว้ ณ ที่ทำการของผู้นั้น และแจ้งโดยหนังสือพร้อมทั้งส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปให้ ณ ที่อยู่ของผู้นั้น ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการด้วย เมื่อปฏิบัติตามที่ได้กล่าวแล้วถือว่าได้แจ้งคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนให้ทราบแล้ว

7. การสั่งให้ข้าราชการตำแหน่งระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์ ออกจากราชการ ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันออกจากราชการด้วย

8. ผลของการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน จะมีผลดังนี้

ก. ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ย่อมพ้นสภาพการเป็นข้าราชการและต้องออกจากราชการไปเป็นการชั่วคราว และจะต้องมีการสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งเมื่อสอบสวนพิจารณาแล้วเสร็จอีกชั้นหนึ่ง

ข. ถ้าผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนนั้น มีสิทธิที่จะร้องทุกข์ได้แต่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์

ค. ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งหรือเลื่อนข้าราชการผู้อื่น ให้มาดำรงตำแหน่งที่ว่างนั้นแทนผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนก็ได้ แต่ก็ควรจะต้องคำนึงด้วยว่าจะมีตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกันสำหรับสั่งให้ผู้ถูกให้ออกจากราชการไว้ก่อนกลับเข้ารับราชการหรือไม่ ถ้าสอบสวนพิจารณาเสร็จแล้วผู้นั้นมิได้กระทำความผิด

9. การสั่งให้กลับเข้ารับราชการ

การสั่งให้ข้าราชการผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนกลับเข้ารับราชการ หมายถึง การสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกครั้งหนึ่งหลังจากออกจากราชการ เป็นการชั่วคราว

หลักเกณฑ์และวิธีการสั่งให้ข้าราชการผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน กลับเข้ารับราชการก็เหมือนกับการสั่งให้ผู้ถูกสั่งพักราชการกลับเข้ารับราชการ แต่มีข้อแตกต่างอยู่ประการหนึ่งคือ การสั่งให้ผู้ถูกสั่งพักราชการกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งอื่นที่ไม่ใช่ตำแหน่งเดิม ตั้งแต่ระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์จะต้องดำเนินการกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ถ้าให้กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมก็ไม่ต้องนำความกราบบังคมทูล แต่การสั่งให้ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 10 ขึ้นไป จะต้องดำเนินการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งทุกกรณีไม่ว่าจะกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่น

2.4.3 การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ และแนวทางการลงโทษ

การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ คือ การพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และควรจะลงโทษในสถานใดหรือไม่ ทั้งนี้เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา โดยเฉพาะตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้

ผู้พิจารณากำหนดโทษ

ผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาความผิดและกำหนดโทษอาจเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเอง หรือสั่งโดยมติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้

1. ความผิดที่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้แก่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2536)
2. ความผิดร้ายแรง ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้แก่ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยซึ่งทำหน้าที่เป็น อ.ก.พ.กระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยทุกตำแหน่ง

หลักการพิจารณาความผิด

การพิจารณาความผิด มีหลักที่ควรคำนึงถึง 2 หลัก คือ

1 หลักนิติธรรม ได้แก่การพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ การที่จะถือว่าการกระทำอย่างใดเป็นความผิดทางวินัยฐานใดนั้น ต้องมีบทกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้น

เป็นความผิดทางวินัย ถ้าไม่มีบทกฎหมายว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัยก็ไม่ถือเป็นการกระทำผิดวินัย ทั้งนี้ การที่จะถือว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิดทางวินัยฐานใดนั้นต้องพิจารณาให้เข้าองค์ประกอบของความผิดฐานนั้นทุกประการ

2. หลักมโนธรรม ได้แก่ การพิจารณาทบทวนให้รอบคอบโดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น ก่อนที่จะปรับบทความผิดและกำหนดโทษ ซึ่งการพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นจริงตามเหตุผลที่ควรจะเป็นนั้น ต้องอาศัยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมประกอบ ดังนั้น การพิจารณาหลักนิติธรรมและหลักมโนธรรมประกอบกันจะถูกต้องตามความเป็นจริงและเหมาะสมกว่าการพิจารณาโดยอาศัยหลักนิติธรรมแต่เพียงอย่างเดียว

หลักการพิจารณากำหนดโทษ

ในการพิจารณากำหนดโทษ มีหลักที่ควรคำนึงถึงอยู่บางประการ คือ

1. หลักนิติธรรม คือ คำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ

ก. ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องวางโทษสถาน ไล่ออก ปลดออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะลดหย่อนก็ได้ แต่จะลดต่ำกว่าปลดออกไม่ได้

ข. ความผิดวินัยที่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง ต้องวางโทษสถาน ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือนถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะลดหย่อนลงเป็นตัดเงินเดือนหรือภาคทัณฑ์ก็ได้

ค. ความผิดวินัยเล็กน้อย ต้องวางโทษสถานภาคทัณฑ์ แต่ถ้าเป็นความผิดครั้งแรก และผู้บังคับบัญชาเห็นว่ามิมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยถือว่ากล่าวตักเตือนหรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนได้

2. หลักมโนธรรม คือ การพิจารณาทบทวนให้รอบคอบโดยคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นภายในขอบเขตระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องลงโทษไล่ออก ปลดออก ดังนี้ กรณีไหนควรกำหนดโทษเป็นไล่ออก กรณีไหนควรกำหนดโทษเป็นปลดออก ควรใช้หลักมโนธรรมเข้าประกอบการพิจารณาด้วย และในทำนองเดียวกันในกรณีความผิดไม่ถึงขั้นร้ายแรง กรณีไหนควรวางโทษลดเงินเดือน หรือตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ก็ควรใช้หลักมโนธรรมเข้าประกอบการพิจารณา และกรณีไหนจะควรลดโทษ หรืองดโทษก็ควรใช้หลักมโนธรรมเข้าประกอบการพิจารณาด้วย

3. หลักความเป็นธรรม คือ การวางโทษจะต้องให้ได้ระดับเสมอภาคกัน

4. นโยบายของทางราชการ ผู้บังคับบัญชาควรจะได้รับทราบนโยบายของทางราชการในการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีต่างๆ เพื่อนำมาเป็นหลักในการใช้ดุลพินิจกำหนดระดับโทษให้ได้มาตรฐานตามที่ทางราชการกำหนดไว้

ส่วนการลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย เป็นมาตรการในการปราบปราม ใช้สำหรับปราบผู้กระทำผิดวินัย และปรามไว้ให้ข้าราชการไม่กล้าที่จะกระทำผิดวินัยเพราะกลัวถูกลงโทษ การลงโทษทางวินัย มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้การตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิดวินัยแต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน รักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพของข้าราชการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น และเพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ

1. สถานโทษและระดับโทษ โทษผิดวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมี 6 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดขั้นเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก¹

ส่วนระดับโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนนั้น แบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ

ก. โทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ไล่ออก ปลดออก ซึ่งจะลดหย่อนจากไล่ออกลงเป็นปลดออกได้

ข. โทษสำหรับความผิดวินัยที่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง แต่ไม่ใช่ความผิดวินัยเล็กน้อยได้แก่ ลดขั้นเงินเดือน หรือตัดเงินเดือน ซึ่งจะลดหย่อนจากลดขั้นเงินเดือนเป็นตัดเงินเดือน หรือลดจากตัดเงินเดือนเป็นภาคทัณฑ์ก็ได้

2. ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ

“ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ว่าผู้อยู่ได้บังคับบัญชาคนใดกระทำผิดวินัย จะต้องดำเนินการทางวินัยทันที ถ้าเห็นว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยที่จะต้องได้รับโทษและอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษได้ให้สั่งลงโทษ แต่ถ้าเห็นว่าผู้นั้นควรจะต้องได้รับโทษสูงกว่าที่ตนมีอำนาจสั่งลงโทษ ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดวินัยเหนือขึ้นไปเพื่อให้พิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี”²

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด กระทำผิดวินัยที่ยังไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษ

¹ ประวิณ ณ นคร และคณะ. คู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญภาค 2. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สวัสดิการ สำนักงาน ก.พ. 2523), หน้า 4-1 ถึงหน้า 4-5.

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 99

ก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรก ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่ามิเหตุอันควรลงโทษ จะงดโทษให้โดยว่ากล่าวตักเตือน หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้ การลงโทษตามมาตรา¹ ผู้บังคับบัญชาใดจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎ ก.พ.”¹

“ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจ เห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้ดำเนินการดังนี้

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 11 ลงมา ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้นายกรัฐมนตรี หรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งข้าราชการผู้ถูกสอบสวนสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแล้วแต่กรณีสั่งให้เป็นไปตามนั้น”²

“ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 99 หรือตามมาตรา 101 ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 52 ระดับเหนือขึ้นไปมีอำนาจดำเนินการและให้พิจารณาลงโทษผู้บังคับบัญชาซึ่งละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย”

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งได้อนุโลมนำมาบังคับใช้ต่อข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยชี้ให้เห็นได้ว่าผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ที่ถูกลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแยกเป็นองค์ประกอบได้ดังนี้

- ก. เป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย และ
- ข. เป็นผู้บังคับบัญชาที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจลงโทษข้าราชการได้ หรือ
- ค. เป็นผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจลงโทษ

3. อำนาจสั่งลงโทษ กฎหมายให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไว้ดังนี้

1. การสั่งลงโทษสถานเบา ในกรณีที่ข้าราชการกระทำผิดวินัยยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดวินัยร้ายแรงผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนได้ตามควรแก่กรณี สำหรับโทษลดขั้นเงินเดือนและตัดเงินเดือนมีอัตราตามที่กำหนดไว้ในกฎทบทวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) มาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยดังนี้

¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 101

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 104

ก. คณบดี ผู้อำนวยการวิทยาลัย/สถาบัน/สำนัก มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือสั่งลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินร้อยละ 5 เป็นเวลาไม่เกิน 2 เดือน

ข. อธิการบดี มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือสั่งลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินร้อยละ 5 เป็นเวลาไม่เกิน 3 เดือน หรือสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 1 ชั้น

2. การสั่งลงโทษสถานหนัก เป็นการสั่งลงโทษในกรณีที่ข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในสถานปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ตามมติ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย/สถาบัน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.กระทรวงด้วย¹ ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษดังกล่าวได้แก่

ก. นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยทุกระดับ

ข. ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยสำหรับตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์ทุกระดับ

ค. อธิการบดี มีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยในสังกัด ตามมติ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย สำหรับตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือน ระดับ 9 ลงมา

4. คำสั่งลงโทษ ต้องทำเป็นหนังสือแสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีตามมาตราใด และคำสั่งลงโทษควรทำเป็นรูปคำสั่งตามแบบของทางราชการ

5. การรายงานการลงโทษ

กฎหมายกำหนดให้ ก.ม. มีอำนาจควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำ และชี้แจงเพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และให้รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มหาวิทยาลัยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติแต่ไม่เหมาะสมเพื่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ในส่วนซึ่งได้อนุโลมนำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และให้มีอำนาจออกระเบียบให้มหาวิทยาลัย/สถาบันรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไปยัง ก.ม.²

กฎหมายยังได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเมื่อได้สั่งลงโทษหรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดไปแล้วให้ส่งรายงานการลงโทษ หรือการดำเนินการทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของ

¹ กฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวน ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2528) ข้อ 10

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 8(4) ซึ่งอนุโลมนำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ข้อ 10

ข้าราชการผู้นั้นตามลำดับ จนถึงปลัดทรวงมหาวิทยาลัย ในกรณีที่เป็นการพลเรือนในระดับ 10 ให้รายงานจนถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด¹

นอกจากนี้ตามระเบียบ ก.พ.² ซึ่งได้อนุโลมนำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยกำหนดให้มหาวิทยาลัย/สถาบันที่ส่งลงโทษหรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการรายงานการดำเนินการไปยัง ก.ม. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในระเบียบนั้น

ดังนั้น การรายงานการลงโทษในหัวข้อนี้จึงหมายถึงการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการรายงานการลงโทษทางวินัย

1. การรายงานการดำเนินการทางวินัย หมายถึงการรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับ และต่อ ก.ม.

2. การรายงานการลงโทษ หมายถึงการรายงานการลงโทษข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่กระทำผิดวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับ และต่อ ก.ม.

6. การเปลี่ยนแปลงโทษ

การเปลี่ยนแปลงโทษคือ การที่ผู้มีอำนาจเหนือผู้ส่งลงโทษส่งเปลี่ยนแปลงการลงโทษเป็นอย่างอื่นแตกต่างไปจากที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งไว้เดิม เช่น เพิ่มโทษ ลดโทษ ยกโทษ หรือลงโทษในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไม่ลงโทษหรือเปลี่ยนให้ออกจากการลงโทษที่ไม่ใช่เป็นการลงโทษแล้วแต่กรณี

สาเหตุที่ต้องเปลี่ยนแปลงการลงโทษ

ก. กรณีดำเนินการไม่ถูกต้อง คือกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น สั่งลงโทษผิดกฎหมายหรือสั่งลงโทษเกินไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้

ข. กรณีดำเนินการไม่เหมาะสม คือ กรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไปโดยไม่เหมาะสมกับความผิด

2.4.4 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

เป็นที่ยอมรับกันว่าข้าราชการพลเรือน คือ กลไกที่สำคัญในอันที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลประสบความสำเร็จ หรือความล้มเหลว เพราะเป็นผู้นำนโยบายทั้งหลายของ

¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 92

² ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

รัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลดีแก่ประชาชน เมื่อเป็นดังนี้ ราชการจึงต้องให้หลักประกันความมั่นคง และความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตามสมควร กล่าวคือ เมื่อข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปได้พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นอีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงและให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่กรณี ทำให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์สุขของสังคมส่วนรวม

การอุทธรณ์หมายถึงการที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัย ร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้ยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ร้อง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับ กฎทบทวน ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ได้ให้สิทธิอุทธรณ์ในการถูกลงโทษทางวินัย

1. กรณีที่อุทธรณ์ได้

“ผู้ใดถูกลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้”¹

2. สิทธิของผู้อุทธรณ์

ในการอุทธรณ์นั้นจำเป็นที่ผู้อุทธรณ์จะต้องแก้ไขข้อกล่าวหาที่ผู้บังคับบัญชา ได้สั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการให้ฟังขึ้นทุกข้อ มิฉะนั้นการอุทธรณ์นั้นก็จะไม่ประสบความสำเร็จ แต่การที่ผู้อุทธรณ์จะแก้ไขข้อกล่าวหาต่างๆ ได้ครบถ้วน จึงจำเป็นที่จะต้องได้รู้เรื่องราวที่เป็นมูลเหตุที่ถูกสั่งลงโทษได้ตามสมควรเพื่อจะได้แก้ไขข้อกล่าวหาได้ถูกต้องตรงประเด็น ฉะนั้น กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ จึงได้ให้สิทธิแก่ผู้อุทธรณ์ไว้หลายประการ คือ

1. ผู้อุทธรณ์มีสิทธิ์คัด หรือตรวจรายงานการสอบสวนเพื่อผู้อุทธรณ์จะได้ทราบข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน ตลอดจนความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ถ้าผู้อุทธรณ์ขอผู้สั่งลงโทษต้องอนุญาตให้คัด หรือตรวจรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน

2. ผู้อุทธรณ์มีสิทธิ์ที่จะขอคัด หรือตรวจบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลหรือเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ การพิจารณาอนุญาตให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้สั่งลงโทษ

¹ มาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

ประโยชน์ในการรักษาวินัยของข้าราชการ ตลอดจนเหตุผลและความจำเป็นเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้

ดังนั้น กรณีที่จะอุทธรณ์ได้มีดังนี้

1. กรณีถูกสั่งลงโทษทางวินัย ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก
2. ผู้อุทธรณ์มีสิทธิที่จะยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ ซึ่งเป็นภายหลังที่ได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์แล้ว จะยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือเพิ่มเติมอีกก็ได้ แต่ต้องยื่นก่อนการพิจารณาอุทธรณ์จะแล้วเสร็จ
3. ผู้อุทธรณ์มีสิทธิขอแถลงการณ์ด้วยวาจาเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์
4. ผู้อุทธรณ์มีสิทธิที่จะขอถอนอุทธรณ์ได้เมื่อการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ยังไม่สิ้นสุด และให้มีผลทันทีที่ขอถอนอุทธรณ์โดยไม่จำเป็นต้องมีการอนุญาตก่อน

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษสถานเบา

“การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนให้ผู้รับคำสั่งต่อผู้บังคับบัญชาภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน กฎ ก.พ.”¹

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษสถานเบาในปัจจุบันทบวงมหาวิทยาลัยได้กระจายอำนาจตามกฎหมายฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 กระจายอำนาจให้มหาวิทยาลัยแต่งตั้งอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย เพื่อทำหน้าที่รับพิจารณาเรื่องราวอุทธรณ์กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและพิจารณาสั่งร้องทุกข์ กรณีข้าราชการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้บังคับบัญชา และในข้อ 10 แห่งกฎหมายนี้ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน และการร้องทุกข์ ของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ.กรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย

ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์

ก. กรณีที่อุทธรณ์ต่ออธิการบดี ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย หรือรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ

¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 125

ข. กรณีที่เป็นการอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล นายกรัฐมนตรี จะส่งเรื่องให้ ก.ม. พิจารณาเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ

การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์

ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเรื่องอุทธรณ์ให้เสร็จโดยเร็ว นับแต่วัน ได้รับหนังสืออุทธรณ์และสำนวนการพิจารณาโทษ

กรณีที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเห็นว่าคำสั่งลงโทษสมควรแก่ความผิดแล้วก็ให้ส่งยกอุทธรณ์กรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าคำสั่งลงโทษนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้สั่งเพิ่มโทษลดโทษ หรือยกโทษ ตามควรแก่กรณี เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งการอุทธรณ์อย่างใดแล้ว ต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว กรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งยกอุทธรณ์หรือสั่งลดโทษ ผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์ต่อไปมิได้ กรณีที่ถูกเพิ่มโทษผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่ง

ผลหลังจากสั่งการอุทธรณ์

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งยกอุทธรณ์ มีผลเท่ากับผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษตามคำสั่งเดิมของผู้บังคับบัญชา ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งเพิ่มโทษ คำสั่งเพิ่มโทษมีผลลบล้างคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา และถือว่าผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษตามคำสั่งเพิ่มโทษ

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลดโทษ คำสั่งลดโทษก็มีผลลบล้างคำสั่งลงโทษเดิมของผู้บังคับบัญชาและถือว่าผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษตามคำสั่งลดโทษ

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งยกโทษ คำสั่งยกโทษก็จะมีผลลบล้างคำสั่งลงโทษเดิมของผู้บังคับบัญชา และถือว่าผู้อุทธรณ์ไม่เคยถูกลงโทษในกรณีนี้

ในกรณีสั่งยกอุทธรณ์ สั่งลดโทษ หรือสั่งยกโทษ คำสั่งดังกล่าวถือเป็นที่สุด ผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ แต่ถ้าเป็นการสั่งเพิ่มโทษ ผู้ถูกลงโทษสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เหนือขึ้นไปได้อีกชั้นหนึ่ง

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษสถานหนัก

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ม. ภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.ม. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ก.ม. และ ก.ม. พิจารณาความเห็นนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.ม. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่ง ให้ยกอุทธรณ์ หรืออุทธรณ์ฟังขึ้น ให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือ มติคณะรัฐมนตรี

การพิจารณาอุทธรณ์

ก.ม. เป็นผู้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก โดย ก.ม. ตั้ง อนุกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า อ.ก.ม.วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมาย การอุทธรณ์ และการร้อง ทูลทุกข์ ให้มีหน้าที่ทำการแทน ก.ม. ในเรื่องเกี่ยวกับการอุทธรณ์

กรณี ก.ม. เห็นว่าการสั่งลงโทษสมควรแก่กรณีแล้ว ก.ม. ก็จะมีมติให้ยกอุทธรณ์

ในกรณี ก.ม. เห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็จะมีมติให้เพิ่มโทษ ลดโทษ ยกโทษ ให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการหรือให้ผู้บังคับบัญชาสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมตาม ควรแก่กรณี

การสั่งอุทธรณ์

เมื่อ ก.ม. ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ต้องรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่ง การ ซึ่งถ้านายกรัฐมนตรีเห็นด้วยกับความเห็นของ ก.ม. ก็จะมีมติให้เป็นไปตามมติ ก.ม. ในกรณีที่ นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ก.ม. และ ก.ม. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยืนยันตาม มติเดิม ก.ม. ต้องรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

กรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษ ของผู้บังคับบัญชา หรือให้ดำเนินการประการใด มหาวิทยาลัยหรือสถาบันนั้นต้องดำเนินการให้เป็น ไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี

ผลหลังจากสั่งการอุทธรณ์

เมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติประการใดแล้ว ก.ม. จะมีหนังสือ แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ และแจ้งให้มหาวิทยาลัย/สถาบันดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนาย ก รัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีต่อไป ในกรณีเช่นนี้ผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษหรือคำสั่งให้ ออกจากการชำนั้นต่อไปอีกมิได้

กรณีนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกอุทธรณ์ก็จะมีผลเท่ากับผู้ อุทธรณ์ถูกลงโทษตามคำสั่งเดิมของผู้บังคับบัญชา

กรณีนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้เพิ่มโทษ ลดโทษ หรือเปลี่ยน แปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเดิม เมื่อมหาวิทยาลัย/สถาบันได้ดำเนินการตามคำสั่งของนาย ก รัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีแล้วคำสั่งใหม่ก็จะลบล้างคำสั่งเดิมของผู้บังคับบัญชา และถือว่าผู้อุทธรณ์ ถูกลงโทษตามคำสั่งใหม่

กรณีนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกโทษหรือให้ลดโทษจากโทษ วินัยร้ายแรงเป็นโทษวินัยไม่ร้ายแรงคือภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ก็ให้กระทรวง ทบวง กรมเจ้าสังกัดสั่งให้ผู้ถูกลงโทษกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม หรือตำแหน่งระดับเดียวกันที่ต้องใช้ คุณสมบัติเฉพาะที่ผู้นั้นมีอยู่และมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนแล้วแต่ กรณี

ในกรณีที่สั่งให้ผู้ถูกลงโทษกลับเข้ารับราชการ พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จบำนาญและเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2522 มาตรา 21 กำหนดให้จ่ายเงินเดือน ระหว่างถูกออกจากราชการเช่นเดียวกับผู้ถูกสั่งพักราชการ ตามนัยที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการ พ.ศ. 2502 กล่าวคือ ถ้าสั่งให้ผู้ถูกลงโทษกลับเข้ารับราชการ โดยไม่มีความผิดก็ให้จ่ายให้เต็ม ถ้าได้กระทำผิดแต่ถูกลงโทษไม่ถึงออกจากราชการให้จ่ายได้ไม่เกิน ครั้งหนึ่งของเงินเดือนที่ได้รับก่อนวันออกจากราชการตามที่เจ้ากระทรวงจะได้กำหนด แต่เฉพาะค่า เช่าบ้านให้จ่ายให้เต็ม

2.4.5 การฟ้องคดีต่อศาล

เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บทเฉพาะกาล มาตรา 120 กำหนดไว้ว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือ ก.ม. ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ตามความในมาตรา 125 หรือ มาตรา 126 แล้วผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น” ซึ่งหมายความว่าถ้าผู้ถูกลงโทษไม่พอใจในคำวินิจฉัยของ ก.ม. รวมถึงคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดเวลา แต่เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีการตั้งศาลปกครอง การฟ้องคดีดังกล่าวจึงต้องนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมซึ่งเคยมีคำพิพากษาฎีกาที่ 2531/2522 และคำพิพากษาฎีกาที่ 1155/2526 จากแนวคำพิพากษาดังกล่าวทำให้เข้าใจหลักการพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของศาลสรุปได้ว่า ศาลจะไม่พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะ กล่าวคือ ศาลจะไม่พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารเว้นแต่การใช้ดุลพินิจนั้นเป็นการจงใจกระทำผิดกฎหมายซึ่งจะทำให้ผู้ใช้ดุลพินิจต้องรับผิดชอบ เจ้าพนักงานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา และอาจต้องรับผิดชอบในฐานะผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อีกด้วย แต่จากการศึกษาคำพิพากษาฎีกาพบว่าคดีเกือบทั้งหมด ศาลจะพิพากษายกฟ้องเพราะเห็นว่าเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่เป็นฝ่ายบริหาร

แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกรณีผู้ถูกสั่งลงโทษไม่พอใจในคำวินิจฉัยของ ก.ม. รวมถึงคำสั่งของ นายกรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรี คงกำหนดในข้อ 16 แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ไว้ว่า “กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งตามข้อ 15 โดยให้ยกอุทธรณ์ สั่งลดโทษ หรือสั่งคงโทษ ผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ต่อไปมิได้ แต่ถ้าสั่งเพิ่มโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แล้วแต่กรณีได้อีกชั้นหนึ่ง”

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะสิ้นสุดภายในองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะนำคดีไปสู่ศาลปกครองซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้เกิดการเยียวยาผู้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย และยังคงเป็นหลักประกันความเป็นธรรม ได้อีกชั้นหนึ่งเนื่องจากศาลปกครองมีหน้าที่ในการตรวจสอบ และควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารว่าได้กระทำการทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อให้เกิดความรอบคอบระมัดระวังในการวินิจฉัยสั่งการนิติกรรมทางปกครอง ที่อาจมีผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำไปตามอำนาจหน้าที่