

ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ



นายวัชรินทร์ นาคศรี

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2564

Disciplinary action Problems of autonomous universities



Mr.Wachasorn Naksri

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

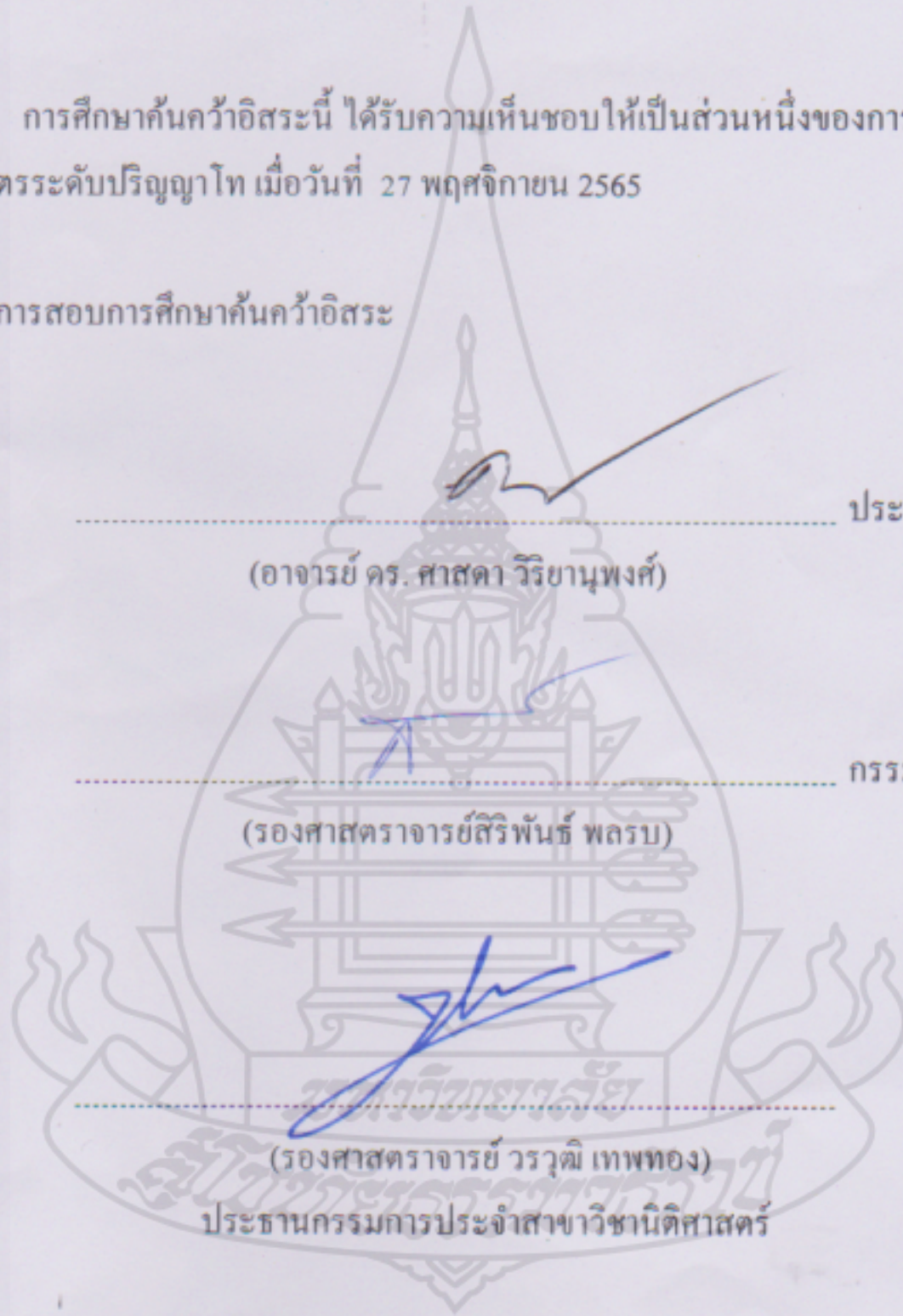
Sukhothai Thammathirat Open University

2021

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
ชื่อและนามสกุล	นายวัชรสร นาคศรี
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร. ศาสดา วิริยานุพงศ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2565

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ

(อาจารย์ ดร. ศาสดา วิริยานุพงศ์)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)

(รองศาสตราจารย์ วรวิมล เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
ผู้ศึกษา นายวัชรินทร์ นาคศรี รหัสนักศึกษา 2624001273 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร. ศาสดา วิริยานุพงษ์ ปีการศึกษา 2564

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง 2) ศึกษาการใช้กฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยที่ใช้บังคับกับส่วนราชการต่างๆ 3) ให้มีมาตรฐานกลางที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและให้อำนาจมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง

การวิจัยในครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร โดยทำการค้นคว้าและเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารบทความ วารสาร รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงาน สัมมนา ตำรากฎหมาย หนังสือพิมพ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ระบบออนไลน์ เป็นต้น เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ

จากที่ศึกษาพบว่า 1) การดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งมีลักษณะที่จะขัดกับหลักความเสมอภาคหรือไม่นั้น สรุปได้ว่า ไม่ได้ขัดกับหลักความเสมอภาคแต่เป็นเพียงนโยบายที่แต่ละมหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นเพียงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบริการวิชาการของตนเองเท่านั้น 2) แต่ควรมีมาตรฐานกลางสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ยังไม่มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัย หรือสำหรับมหาวิทยาลัยที่กำลังจะออกนอกระบบต่อไปในอนาคต 3) ให้อำนาจกับมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะของผู้ปฏิบัติงานภายในมหาวิทยาลัยแตกต่างจากมหาวิทยาลัยอื่น ออกกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดทางวินัย

คำสำคัญ วินัย,มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ,การดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

Independent Study title: Disciplinary Action Problems of Autonomous Universities

Author: Mr.Wachasorn Naksri ; **ID:** 2624001273;**Degree:** Master of Laws

Independent Study advisor: Dr.Sadsida Wiriyapunon ;

Academic year: 2021

Abstract

This study intended to 1) study the application of laws related to discipline and discipline maintenance of autonomous universities. 2) study the application of the central laws related to discipline and the maintenance of discipline applicable to government agencies. 3) establish a central standard related to the discipline the maintenance of autonomous university discipline and giving power to autonomous university

This research uses the document research method. by researching and collecting information from articles, journals, research reports, theses, reports, seminars papers, legal textbooks, newspapers, and, etc., in order to do for comparative analysis.

is the study revealed that 1) the disciplinary action of each autonomous university not against the principle of equality, but it is only a policy that each university has established just to achieve their academic service purposes. 2) there should be a central standard for both the autonomous universities that do not yet have rules, orders, or regulations, related to the discipline and the discipline maintenance, and. the upcoming autonomous universities. 3) authorizing the universities with different characters from for other universities to. issue subordinate legislation related to discipline.

Keywords: Disciplinary,Autonomous universities,Disciplinary action of autonomous universities

กิตติกรรมประกาศ

การทำสารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากรองศาสตราจารย์จรินทร์ เทศวานิช รองอธิการบดีฝ่ายวิจัยและบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช รองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ อาจารย์ ดร. ศาสดา วิริยานุพงษ์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ได้ให้ความกรุณาให้คำแนะนำและติดตามการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมา นับตั้งแต่เริ่มต้น จนกระทั่ง สำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และมหาวิทยาลัยบูรพา ที่เผยแพร่กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษา วินัยให้ผู้วิจัยนำมาศึกษาในสารนิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมกับผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษา วินัยที่ผู้วิจัยได้ติดต่อสอบถามและให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวตลอดมา

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ อาจารย์สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เพื่อนักศึกษาและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ทุกท่านที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือและให้กำลังใจตลอดมา



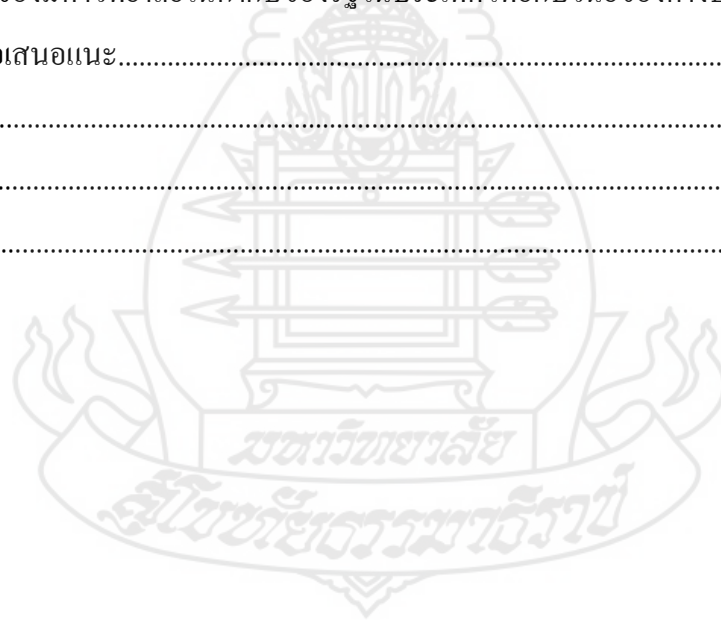
นายวัชร นาศรี
ธันวาคม

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์.....	8
ประเด็นปัญหาที่ศึกษา.....	8
ขอบเขตการศึกษา.....	8
ระเบียบวิธีวิจัย.....	9
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
บทที่ 2 แนวคิด แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ.....	11
แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง.....	11
ฝ่ายปกครอง.....	15
แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับวินัย.....	25
หลักความเสมอภาค.....	33
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ.....	41
บทที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศ	
กับประเทศไทย.....	46
กฎหมายที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาของมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ	
ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.....	45
วินัยและการรักษาวินัยตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551.....	57
วินัยและการรักษาวินัยตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	
พ.ศ. 2547.....	60
วินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.....	62

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
วินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์.....	72
วินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยบูรพา.....	80
กฎหมายที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยของต่างประเทศ.....	86
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาวินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศกับ	
ประเทศไทย.....	97
ปัญหาที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและแนวทางการแก้ปัญหา.....	97
ปัญหาที่เกี่ยวกับการดำเนินทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและแนวทางการแก้ปัญหา...	101
ปัญหาที่เกี่ยวกับโทษทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและแนวทางการแก้ปัญหา.....	108
เปรียบเทียบวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยกับวินัยของต่างประเทศ.....	111
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	114
ข้อเสนอแนะ.....	116
บรรณานุกรม	118
ประวัติผู้ศึกษา.....	120



บทที่ 1

บทนำ

1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามหลักการบริหารงานของภาครัฐที่มีการแบ่งประเภทของหน่วยงานของรัฐหลายประเภท ได้แก่ ส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนราชการส่วนภูมิภาค ส่วนราชการท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน เพื่อให้การบริหารงานของภาครัฐบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านต่างๆ ทั้งในด้านสาธารณูปโภค และการบริการ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานกฎหมายจะเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐบางประเภทสามารถออกกฎหมายลำดับรองได้แก่ ส่วนราชการท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนที่สามารถออกกฎหมายลำดับรองเพื่อบังคับใช้ภายในหน่วยงานได้เอง แต่การบังคับใช้กฎหมายลำดับรองที่ออกได้เองนั้น ยังต้องคำนึงถึงกฎหมายกลางที่ใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐอื่นๆ รวมทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2560 พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นต้น ทำให้การใช้กฎหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอาจประสบปัญหาว่าจะใช้ข้อกฎหมายข้อใดระหว่างกฎหมายกลางที่ใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐอื่นๆ และกฎหมายลำดับรองที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐออกได้เองหรือต้องใช้ข้อกฎหมายทั้งสองส่วนประกอบกันไป จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาข้อกฎหมายรวมทั้งปัญหาของข้อกฎหมายทั้งสองส่วนดังกล่าวเพื่อเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไป

หลักการและสาระสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นไปตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ ... และโดยนัยดังกล่าว เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ควบคู่กับความรับผิดชอบต่อจะดำเนินการกิจอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ มีความเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล โดยรัฐสามารถกำกับ ดูแลและตรวจสอบได้โดยกลไกของรัฐ จึงมีประเด็นต่างๆ ที่สมควรได้รับทราบดังนี้

(1) สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ¹

¹ คณะกรรมการเพื่อศึกษาข้อมูลและข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม (2558)

(1.2) เป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

(1.3) เป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอ ที่จำเป็นต่อการประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้

(2) ความเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล

(2.1) การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ทั้งการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ต้องเป็นไปอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของสังคม เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและแผนการพัฒนาประเทศ

(2.2) การผลิตบัณฑิต ควรให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ จัดการศึกษาหลากหลายรูปแบบ ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งมีความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการปรับตัวไปตามสถานการณ์

(2.3) ให้มีกลไกการจัดสรรงบประมาณ หรือกลไกการกำกับดูแล โดยองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อความเชื่อมโยงกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

(3) ความคล่องตัวของมหาวิทยาลัยให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัว โดยกลไกของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบ ควบคุม ดูแล การดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยสภามหาวิทยาลัยจะสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหารจัดการ ในเรื่องต่าง ๆ ได้เอง ภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง การบริหารจัดการจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี ที่จะต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

(4) สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย

(4.1) องค์กรประกอบของสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย จำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัย ที่มาจากบุคคลภายนอกมากกว่าบุคคลภายในมหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากบุคคลภายนอกนั้น ประกอบด้วย ผู้แทนหรือบุคคลซึ่งคณะกรรมการสรรหาคัดเลือกจากรายชื่อที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเสนอ จำนวน 1 คน และผู้แทนจากภาคเอกชน ชุมชน หรือสังคมตามความเหมาะสมและภูมิหลังของแต่ละมหาวิทยาลัย²

(4.2) อธิการบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุด มีหน้าที่ดำเนินการบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้ นโยบายที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด และให้สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่กำกับดูแลอธิการบดีโดยตรง โดยมี กระบวนการกำกับดูแลที่โปร่งใสชัดเจนการ ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย และ อธิการบดี ต้องเป็นกระบวนการที่โปร่งใส ไม่ใช้การเลือกตั้ง แต่ให้ใช้วิธีการสรรหา ตามข้อบังคับของสภา

²คณะกรรมการเพื่อศึกษาข้อมูลและข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม (2558)

มหาวิทยาลัย โดยมีคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง และมีผู้แทนจาก คณะกรรมการการอุดมศึกษาร่วมด้วย

(5) การบริหารจัดการทั่วไปให้มหาวิทยาลัยใช้หลักบริหารจัดการที่ดี โดยอาจออกข้อบังคับหรือ หลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดี เพื่อเป็นแนวทางในการออกระเบียบข้อบังคับ และแนวทางในการ ดำเนินกิจกรรมทั่วไปของมหาวิทยาลัย

(6) การบริหารงานบุคคลในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับ มีหลักการดังนี้

(6.1) บุคลากรของมหาวิทยาลัย ที่ได้รับการบรรจุภายหลังจากพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้ บังคับ มีสถานภาพเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยอาจเรียกชื่อว่า “ข้าราชการมหาวิทยาลัย” หรือ”พนักงาน มหาวิทยาลัย....” หรือชื่ออื่น ๆ ซึ่งจะได้รับสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าข้าราชการ การได้รับ เงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนเป็นไปตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด ให้สอดคล้องกับศักยภาพ และ ผลผลิตทางวิชาการที่เกิดขึ้น

(6.2) ข้าราชการและลูกจ้างประจำเดิมของมหาวิทยาลัย สามารถเลือกสถานภาพ โดยขอเข้า สู่บุคลากรระบบใหม่ได้ตามความสมัครใจ ในส่วนของข้าราชการนั้น เมื่อเปลี่ยนแปลงสถานภาพแล้ว ให้คง สิทธิการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสิทธิประโยชน์อื่นตามที่รัฐกำหนด

(6.3) ระบบบริหารงานบุคคลให้ตราเป็นข้อบังคับ โดยให้มีองค์กรบริหารบุคคลที่บุคลากร มีส่วนร่วม ชี้ดหลักการบริหารในระบบคุณธรรม (Merit System) มีระบบการประเมินผลการทำงานของบุคลากร ที่โปร่งใส เป็นระบบให้คุณสำหรับผู้ทำดีมีคุณประโยชน์ที่ชัดเจน ขณะเดียวกันต้องจัดให้มีกลไกให้ความ เป็นธรรมต่าง ๆ ได้แก่ ระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ที่ขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย

(7) งบประมาณและทรัพย์สิน

(7.1) รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัย เพื่อดำเนินการตามนโยบายของ รัฐบาล และเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา เงินอุดหนุนดังกล่าวถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย กรณีรายได้ไม่ พอกับรายจ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่น ได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น

(7.2) รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคง คลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย³

(7.3) มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินได้ ทรัพย์สินที่ได้มาโดยมีผู้ยกให้ หรือได้มาโดยการซื้อจากเงินรายได้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้ รายได้จากการดำเนินงาน ถือเป็นรายได้ของ มหาวิทยาลัย

³คณะกรรมการเพื่อศึกษาข้อมูลและข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม (2558)

(7.4) มหาวิทยาลัยต้องมีระบบบริหารการเงิน และระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพโดยไม่ขัดแย้งกับมาตรฐานและนโยบายการบัญชีที่รัฐกำหนด การใช้จ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย จะต้องกำหนดเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัย

(7.5) ให้มีกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นกลไกภายในมหาวิทยาลัย และภายนอกโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเห็นชอบและมีกลไกผู้ตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย

(8) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดให้สภามหาวิทยาลัย มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างส่วนงานภายในมหาวิทยาลัย และระหว่างสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ตลอดจนชุมชน สถานประกอบการ หน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชน

(9) การบริหารงานวิชาการ

(9.1) การบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ โดยให้การดำเนินการเสรีเต็มที่สภามหาวิทยาลัยมากที่สุด ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานทางวิชาการที่รัฐกำหนด

(9.2) ให้สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการทำวิจัย และนำผลงานวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ชุมชน และประเทศชาติ

(10) การกำกับ ตรวจสอบ

(10.1) การกำกับ ตรวจสอบโดยกลไกภายในมหาวิทยาลัยสภามหาวิทยาลัยต้องวางระเบียบและกลไก เพื่อควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยให้ประชาคมในมหาวิทยาลัย มีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย

(10.2) การกำกับ ตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก

(10.2.1) โดยระบบการกำกับของรัฐ ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานประกันคุณภาพ เป็นต้น

(10.2.2) การกำกับด้วยกลไกงบประมาณ โดยพิจารณาเป้าหมายและผลการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ในการจัดสรร เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นกลไกผลักดันให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเป็นไปตามนโยบาย และแผนของรัฐ

(10.2.3) การกำกับด้านนโยบายของรัฐ

(10.2.4) การกำกับด้วยระบบการรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพ โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

(10.3) รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย

ในกรณีที่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือมีความขัดแย้งเกิดขึ้นภายในมหาวิทยาลัย หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม ให้รัฐมนตรีกำกับดูแล นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ

ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนอกจากเรื่องดำเนินการจัดการเรียนการสอนดำเนินการศึกษาที่เป็นบริการทางวิชาการอันเป็นภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว การบริหารบุคคลภายในหน่วยงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งตั้งการบรรจุแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วยังต้องพิจารณาโทษของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานของตนเองซึ่งไม่ต่างจากหน่วยงานราชการโดยทั่วไปที่เรียกกันว่า วินัย ซึ่งมีจะมืองค์ประกอบหลักๆอยู่ 3 ส่วน คือ ข้อกำหนดวินัย ขั้นตอนทางวินัย และโทษทางวินัย

จากที่กล่าวถึงการดำเนินงานต่างๆของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอิสระที่จะออกประกาศระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวกับเรื่องวินัยและการดำเนินการส่งผลให้ข้อกำหนดวินัย ขั้นตอนทางวินัย และโทษทางวินัยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน ในส่วนโทษทางวินัยซึ่งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถกำหนดโทษต่างแตกต่างกันได้ เช่น

ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2559 ข้อ 49 ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ดังนี้ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก

ตามระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยวินัยและขั้นตอนทางวินัย พ.ศ.2561 ข้อ 11 โทษทางวินัย มี 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ งดการขึ้นเงินเดือนประจำปีในปีที่ถูกลงโทษทางวินัย ปลดออก

ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 ข้อ 46 โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก

จากที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นจะเป็นตัวอย่างเฉพาะกรณีที่โทษทางวินัย ส่วนในกรณีอื่นๆ ผู้ศึกษาจะกล่าวต่อไป เห็นได้ว่าแต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งสามารถกำหนดโทษตามแต่ละมหาวิทยาลัย ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยแต่ละที่อาจจะถูกลงโทษไม่เหมือนกันในการกระทำ ความผิดที่กระทำอย่างเดียวกัน ซึ่งมหาวิทยาลัยหนึ่งสามารถลงโทษไล่ออกผู้ปฏิบัติงานได้ กับอีกมหาวิทยาลัยหนึ่งลงโทษได้เพียงปลดออกเท่านั้นแม้จะทำกระทำ ความผิดทางวินัยอย่างเดียวกันก็ตาม จึงเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งของกฎหมายปกครอง

จากหลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่

บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้ แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้น เป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายตุลาการได้ กล่าวโดยสรุปของหลักการนี้ คือ ฝ่ายปกครองจะกระทำทางปกครองใดๆก็ตาม ถ้ามี ข้อเท็จจริงเหมือนกัน ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำเหมือนกัน แต่หากว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้นแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองก็ปฏิบัติแตกต่างกันได้⁴

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.122/2558 สถานะของการเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของ รัฐวิสาหกิจกับข้าราชการ มีความแตกต่างกัน ทั้งในส่วนของกฎหมายที่ให้อำนาจ การกำหนดที่มา คุณสมบัติ รวมถึงผลประโยชน์ตอบแทนและสิทธิประโยชน์อื่นใด จึงไม่อาจนำความเป็นข้าราชการหรือลูกจ้าง รัฐวิสาหกิจมาเปรียบเทียบกัน ได้การที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดอัตราค่าจ้างของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ แตกต่างไปจากมติที่กำหนดบัญชีเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทนรายเดือนของบุคลากรภาครัฐ จึงมิใช่เป็น การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม แต่อย่างใด นอกจากนี้เมื่อเจตนารมณ์ของคณะรัฐมนตรีที่มีมติให้ปรับอัตรา ค่าจ้างของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจนั้น ก็เพื่อต้องการช่วยเหลือค่าครองชีพให้กับลูกจ้างที่มีรายได้น้อยเป็นสำคัญ ประกอบกับการปรับโครงสร้างอัตราเงินเดือนต้องพิจารณาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับงบประมาณ ภาครัฐควบคู่กันไปด้วยเสมอ ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติปรับอัตราค่าจ้างของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจใน อัตราไม่เกินร้อยละ 5 และเมื่อมีการปรับอัตราค่าจ้างดังกล่าวแล้ว ต้องมีอัตราค่าจ้างเดิมรวมกับที่ได้ปรับไม่ เกิน 50,000 บาท จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างที่มีค่าจ้างต่อเดือน เกินกว่า 50,000 บาท

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.479/2556 บุคคลทุกคนย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่าง เท่าเทียมกัน การปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันให้แตกต่างกัน ย่อมถือได้ว่าเป็นการ เลือกปฏิบัติและหากการเลือกปฏิบัติดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีเหตุผล เพียงพอควรค่าแก่การรับฟังแล้ว ย่อมได้ชื่อว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การที่คณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจออกกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจ โดย กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่จะเลื่อนขึ้นเพื่อ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพิ่มขึ้นจากเดิมอันส่งผลกระทบต่อ สิทธิที่มีอยู่แต่เดิมของข้าราชการตำรวจบางรายอีกทั้ง ได้มีการแบ่งกลุ่มรองผู้บัญชาการฯ ที่จะมสิทธิได้รับ คัดเลือกหรือแต่งตั้งออกเป็นสองกลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มมีการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งก่อนที่จะมี สิทธิเลื่อนระดับแตกต่างกัน โดยปราศจากเหตุผลที่รับฟังได้เป็นเหตุให้บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งรองผู้ บัญชาการฯ โดยมีสถานะทางกฎหมายเหมือนกัน ได้รับการปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน การออกกฎ

⁴วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2555) กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติราษฎร์ หน้า 63-64

ในลักษณะดังกล่าวนี้จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้

ถึงแม้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะสามารถออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่บังคับเกี่ยวกับเรื่องวินัยและขั้นตอนทางวินัยได้เอง แต่คำสั่งลงโทษทางวินัยมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในมาตรา 5 ที่ให้ความหมายของคำสั่งทางปกครองไว้ว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติการวินิจฉัยอุทธรณ์การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งยังมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ได้รับการยกเว้น ไม่ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีองค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในทางนโยบายโดยตรง

การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดีการบังคับคดีและการวางทรัพย์ การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา

การยกเว้น ไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การดำเนินกิจการใดหรือกับหน่วยงานใดนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่จะดำเนินการทางวินัยได้ก็ต้องคำนึงถึงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในมาตรา 3 ที่กำหนดว่า

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมายในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งว่ามีส่วนใดหรือไม่ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหรือสูงกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และมีผลกระทบต่อการดำเนินกระบวนการทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือไม่

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอิสระในการบริหารจัดการงานภายในของตนเองไม่ด้านวิชาการ ด้านการเงินและทรัพย์สิน หรือด้านบุคคล รวมทั้งด้านวินัยและการรักษาวินัยด้วย แต่การที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีวินัยและการรักษาวินัยที่แตกต่างกันไปในแต่ละแห่งนั้นขัดกับหลักความเสมอภาคหรือเป็นเพียงมาตรฐานทางกฎหมายเท่านั้น

2 วัตถุประสงค์

- 1.2.1. เพื่อศึกษาการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง
- 1.2.2. เพื่อศึกษาการใช้กฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยที่ใช้บังคับกับส่วนราชการต่างๆ
- 1.2.3. เพื่อให้มีมาตรฐานกลางที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

3 ประเด็นปัญหาที่ศึกษา

จากที่กล่าวมาข้างต้นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีลักษณะเป็นองค์กรมหาชนที่สามารถออกกฎระเบียบ ข้อบังคับใช้บังคับได้เองภายในหน่วยงาน ส่งผลให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งมีวิธีการดำเนินงานในด้านต่างๆที่ไม่เหมือนกัน ทั้งนี้รวมถึงขั้นตอนทางวินัยด้วย แต่กรณีขั้นตอนทางวินัยนั้น มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล หากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งมีขั้นตอนทางวินัยที่แตกต่างกันแล้วซึ่งจะขัดกับหลักความเสมอภาคที่เป็นหลักการสำคัญของกฎหมายปกครองที่ว่าทุกคนต้องถูกปฏิบัติด้วยความเท่าเทียมกันหรือเป็นเพียงมาตรฐานทางกฎหมายเท่านั้น

4 ขอบเขตการศึกษา

รวบรวมและศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ว่าจะเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐอื่นๆ รวมทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และกฎหมายลำดับรองที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตราขึ้นได้เองเพื่อใช้บังคับเป็นการภายในหน่วยงานของตนเองเท่านั้นว่ามีความ

เหมือนความต่างอย่างไร การใช้กฎหมายจะต้องใช้กฎหมายฉบับใดระหว่างกฎหมายกลางหรือกฎหมายลำดับรองที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประกาศบังคับใช้เองภายในของตน หรือต้องใช้ข้อกฎหมายทั้งสองประเภทควบคู่กันไป รวมทั้งปัญหาในการปฏิบัติงานของข้อกฎหมายดังกล่าว และมีแนวทางการแก้ปัญหาอย่างไร โดยจะศึกษาจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 3 แห่งดังนี้

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มแรกที่แตกต่างจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่น กล่าวคือ จะมีผู้ปฏิบัติงานที่เป็นคฤหัสถ์และบรรพชิตทำให้การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับมีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเองจึงเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องสามารถออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยที่มีลักษณะเฉพาะให้สอดคล้องกับผู้ปฏิบัติงานตนเอง

มหาวิทยาลัยบูรพา เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ยกฐานะจากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตบางแสนและเคยเป็นส่วนราชการมาก่อนทำให้มีผู้ปฏิบัติงานที่เป็นข้าราชการกับพนักงานมหาวิทยาลัย ทำให้มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยที่ใช้กับข้าราชการและที่ใช้กับพนักงานมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มแรกจึงมีแต่เพียงพนักงานมหาวิทยาลัยเพียงเดียว กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยใช้กับพนักงานมหาวิทยาลัยเพียงเท่านั้น

5 ระเบียบวิธีวิจัย

ส่วนที่ 1 วิจัยเอกสาร รวบรวมเอกสาร ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัย โดยดำเนินการศึกษาค้นคว้าเอกสาร คำพิพากษา ตำราวิชาการต่างๆ ในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ทั้งนี้ ในส่วนของต่างประเทศและในประเทศ ที่ได้เคยศึกษามาก่อนแล้วสำหรับเป็นแนวทางในการศึกษาของประเทศไทย

ส่วนที่ 2 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ในส่วนนี้จะเป็นส่วนที่สนับสนุนส่วนที่ 1 โดยจะทำการศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ,วินัยและการรักษาวินัยตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551,พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547,ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่นำมาเป็นตัวอย่างทั้ง 3 แห่งได้แก่ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยบูรพา

การวิเคราะห์ข้อมูล จะวิเคราะห์และเปรียบเทียบให้เห็นว่า เหตุใดหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัย และความสำคัญของวินัยในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของ

รัฐ ลักษณะขององค์การมหาชนที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีลักษณะจุดที่แตกต่างกับหน่วยงานของรัฐอื่นอย่างไร นำระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศให้เห็นถึงปัญหาในทางปฏิบัติพร้อมวิธีการแก้ปัญหาในแง่มุมต่างๆ

6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1. ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง
- 1.6.2. ทราบถึงกฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนวินัยและการรักษาวินัยที่ใช้บังคับกับส่วนราชการต่างๆ
- 1.6.3. มีมาตรฐานกลางที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ



บทที่ 2

แนวคิด แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับวินัยของมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ

1 แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

1.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นการกระทำทางบริหารประเภทหนึ่งที่ใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของส่วนร่วมอันมีลักษณะเป็นงานประจำ โดยตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เช่น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ

1.2 ความแตกต่างระหว่างการกระทำทางปกครองกับการกระทำทางรัฐบาล

การกระทำทางรัฐบาล เป็นการกระทำทางบริหารประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับการกระทำทางปกครองที่ใช้อำนาจทางการเมืองตามกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญอันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร การตราพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วการกระทำทางรัฐบาลไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ แต่หากระบบกฎหมายใดต้องการให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวในทางกฎหมาย ก็จะมีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นเรื่องราว ในรัฐธรรมนูญ และมอบหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด กรณีใดที่ไม่ได้บัญญัติไว้ย่อมไม่สามารถฟ้องการกระทำทางรัฐบาลต่อศาลได้ แต่ต้องควบคุมตรวจสอบกันทางการเมืองเท่านั้น ซึ่งอาจกระทำโดยรัฐสภา สื่อมวลชน หรือประชาชน

ในกรณีที่ฝ่ายบริหารบางองค์กร เช่น คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เป็นองค์กรที่ได้รับอำนาจทั้งจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ จึงอาจใช้อำนาจกระทำการทั้งที่เป็นการกระทำทางรัฐบาลหรือการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้ การพิจารณาว่าการกระทำขององค์กรเหล่านั้นเป็นการกระทำทางรัฐบาลหรือการกระทำทางปกครอง ต้องใช้หลักเกณฑ์เรื่อง “แหล่งที่มาของอำนาจกระทำการ” มาพิจารณาดังได้กล่าวมาแล้ว หากองค์กรฝ่ายบริหารกระทำการโดยใช้อำนาจทางการเมืองตามกฎหมาย

ระดับรัฐธรรมนูญ การกระทำนั้นย่อมเป็นการกระทำทางรัฐบาล แต่หากองค์กรฝ่ายบริหารกระทำการโดยใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ การกระทำนั้นย่อมเป็นการกระทำทางปกครอง

1.3 ประเภทของการกระทำทางปกครอง

1.3.1 การกระทำในทางข้อเท็จจริง การกระทำในทางข้อเท็จจริงเป็นการกระทำทางปกครองที่ฝ่ายปกครองไม่ได้มีการแสดงเจตนาเพื่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการกระทำที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องการให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิตามกฎหมาย แต่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติการเพื่อให้ภารกิจทางปกครองบรรลุผลได้ในทางข้อเท็จจริง ซึ่งมีกรณีเดียว คือ “การปฏิบัติการทางปกครอง” ดังนั้น การกระทำที่เป็นการปฏิบัติการทางปกครองจึงไม่มีปัญหาเรื่องความสมบูรณ์ของการกระทำ เพียงแต่หากการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นละเมิดย่อมก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายที่ผู้เสียหายจะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ตัวอย่างการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติการทางปกครอง เช่น การออกประกาศเตือนให้ประชาชนระวังอันตรายจากสารเคมี การขกรถยนต์ที่จอดอยู่ในที่ห้ามจอดไปไว้ที่สถานีตำรวจ เป็นต้น

1.3.2 การกระทำที่มุ่งต่อผลทางกฎหมาย

1.3.2.1 กฎหมาย กฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายปกครองตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท เพื่อกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท โดยมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตามอาจจะเรียกว่าพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ หรือข้อบังคับก็ได้ ดังนั้น กฎจึงมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

(1) บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท เช่น ผู้ใด ข้าราชการ คนต่างด้าว ฯลฯ ดังนั้น เราจึงไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎ

(2) บุคคลซึ่งถูกนิยามไว้เป็นประเภทจะถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการหรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นกรณีที่ถูกกำหนดไว้เป็นนามธรรม กล่าวคือ ทุกครั้งที่มีการ

¹สุริยา ปานแป้น,อนวัตนันท์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 25-26

ดังที่กำหนดไว้เกิดขึ้น บุคคลประเภทนั้นมีหน้าที่ต้องกระทำการ งดเว้นกระทำการ หรือมีสิทธิกระทำซ้ำๆ ต่อไปเรื่อยๆ⁶

ตัวอย่างการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎ เช่น ระเบียบ กกต. ว่าด้วย กกต. ประจำจังหวัดฯ มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายที่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1.3.2.2 คำสั่งทางปกครอง หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ในลักษณะที่มีผลบังคับเฉพาะกรณี โดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ซึ่งอาจเป็นการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง หรือการรับจดทะเบียนก็ได้

ตัวอย่างที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 638/2547 คำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในการที่ผู้มีอำนาจจะวินิจฉัยหรือดำเนินการทางวินัยต่อไป ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 2540/2547, 177/2546 วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 581/2547 การดำเนินการรังวัดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 363/2546 วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 560/2547 การมีมติให้ผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์นั้น เป็นอำนาจของคณะกรรมการ เป็นเพียงขั้นตอนภายในทางธุรการ โดยประสานแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบและหาแนวทางแก้ไขปัญหาตามคำร้องของผู้ฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 446/2547 ความเห็นและมติของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคณะกรรมการสอบสวนนั้น เป็นเพียงการดำเนินการพิจารณาภายในฝ่ายปกครองเพื่อเสนอให้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองต่อไป⁶

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 352/2546 มติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุม ครั้งที่ 1/2544 เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2544 นั้น เป็นขั้นตอนภายในขั้นตอนหนึ่งก่อนจะมีการออกคำสั่งทางปกครอง ไม่มีผล

⁶สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 26

ผูกพันตามกฎหมายหรือก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่บุคคลภายนอกแต่ประการใด มติดังกล่าวจึงยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาเป็นเหตุในการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 336/2545 วินิจฉัยเรื่องเดียวกัน)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 350/2545 ขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช.แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนไปจนกระทั่งการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ แล้วส่งสำนวนให้คณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาว่าข้อกล่าวหา มีมูลหรือไม่อยู่ในขั้นตอนการเตรียมการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อกระทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตรงกับความหมายของคำว่า “การพิจารณาทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าว ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 118/2545 การที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งย้ายเพื่อหมุนเวียนบุคลากรในหน่วยงานโดยไม่ทำให้ระดับตำแหน่งหรืออันดับเงินเดือนของผู้ถูกย้ายลดลง ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง คำสั่งย้ายบุคลากรถือเป็นมาตรการภายในของฝ่ายบริหารที่มีกฎหมายหรือระเบียบให้อำนาจผู้บังคับบัญชากระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด แม้จะได้รับความเดือดร้อนเป็นการส่วนตัวบ้าง แต่ไม่ถึงขนาดที่ถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

1.3.2.3 สัญญาทางปกครอง หมายถึง ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง⁷

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 420/2551 อาคารเคมีเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะ สัญญาก่อสร้างโครงการปรับปรุงอาคารดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่จัดทำบริการสาธารณะโดยมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง กรณีตามฟ้องจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม บุคคลใดจะมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้น ต้องเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และการยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับ

⁷สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 27

ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งหนังสือบอกเลิกสัญญาดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิตามสัญญาจ้าง มิได้เป็นคำสั่งทางปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลยกเลิกหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 118/2551 คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งการที่จะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง และศาลปกครองสามารถกำหนดคำสั่งตามกฎหมายเพื่อแก้ไขความเสียหายได้ สำหรับกรณีของหนังสือเรียกให้ชำระค่าปรับนั้น เป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญา จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองและมีใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ถูกต้องก็มีสิทธิปฏิเสธ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับตามสิทธิต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ถือเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล ส่วนประเด็นเรื่องการขอขยายเวลาทำงานตามสัญญา เมื่อพิจารณาจากสัญญาแล้ว เห็นว่า การขยายเวลาทำงานเป็นความสัมพันธ์ของคู่สัญญาและอยู่ในดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับได้เพราะจะเป็นการใช้ดุลพินิจแทนผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

2 ฝ่ายปกครอง

2.1 การจัดองค์การของฝ่ายปกครอง

ที่เรียกว่า “การจัดระเบียบราชการบริหาร” เป็นการจัดตั้งองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นดำเนินการทางปกครอง โดยทั่วไปการจัดระเบียบราชการบริหารมีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ (1) หลักการรวมอำนาจทางปกครอง และ (2) หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง⁸

2.1.1 หลักการรวมอำนาจทางปกครอง เป็นหลักการที่กำหนดให้องค์กรส่วนกลางรับผิดชอบจัดทำกิจกรรมตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่เรียกว่าการบริการสาธารณะ โดยองค์การปกครองส่วนกลางรับผิดชอบทุกเรื่องตลอดทั่วประเทศ ตามหลักการนี้ประมุขของรัฐในฐานะที่เป็นประมุขของฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่น ซึ่งรวมเรียกว่าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร จะเป็นศูนย์กลางตัดสินใจในเรื่องที่จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมด บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายที่ประจำอยู่ที่เมืองหลวง

⁸ สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 15

และตามภูมิภาคต่างๆทั่วประเทศ ซึ่งตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่น และซึ่งอยู่ในตำแหน่งสูงต่ำลดหลั่นกันลงไปตามลำดับชั้น มีหน้าที่รวบรวมปัญหาต่างเสนอต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่น เพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการและนำคำวินิจฉัยสั่งการของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นไปปฏิบัติเท่านั้น

หลักการรวมอำนาจปกครอง หมายถึง การรวบรวมอำนาจทั้งหมดไว้ที่รัฐส่วนกลาง โดยมีกระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ดำเนินงานในทางปกครองและจัดทำบริการสาธารณะทั่วทุกพื้นที่ โดยรวมอำนาจในการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการยุติคดีขาดที่รัฐหรือรัฐบาล และมักจะมีระเบียบการบริหารที่กำหนดให้หน่วยงานการปกครองในรัฐมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมศูนย์การบังคับบัญชาและเป็นผู้ดำเนินงานทั่วทุกเขตพื้นที่ของรัฐ

หลักการรวมอำนาจการปกครองสามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (concentration) และการแบ่งศูนย์อำนาจการปกครอง (deconcentration)

2.1.1.1 การรวมศูนย์อำนาจปกครอง (concentration) หมายถึง การรวมศูนย์อำนาจสั่งการหรือการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น โดยไม่แบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจการตัดสินใจการสั่งการบางระดับ บางเรื่องให้เจ้าหน้าที่ในท้องที่ หรือ การปกครองภายในประเทศรูปแบบหนึ่งที่กำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศหรือเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเป็นของส่วนกลาง โดยไม่มีกรมมอบอำนาจในการตัดสินใจในบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำอยู่ในภูมิภาค

การรวมศูนย์อำนาจปกครอง มีลักษณะสำคัญคือ มีการรวมกำลังบังคับคือ กำลังทหาร ตำรวจ ข้าราชการ ไว้ส่วนกลางทั้งสิ้น มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง และมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ อย่างใกล้ชิดและตามลำดับชั้น⁹

การรวมศูนย์อำนาจปกครองมีข้อดี ดังนี้

- ทำให้จัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ มีความเป็นเอกภาพ ไม่ส่งผลกระทบต่อกันและกัน

- มีลักษณะเหมือนหรือคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ ทำให้ราษฎรในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศได้รับประโยชน์อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

- เป็นวิธีการที่ประหยัด เพราะสามารถโยกย้ายเจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์ซึ่งเป็นขององค์การปกครองเดียวกันสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปปฏิบัติงานตามท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศได้เสมอ

การรวมศูนย์อำนาจปกครอง มีข้อเสีย ดังนี้

⁹สุริยา ปานแป้น,อนวัตนันท์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 15

- การจัดบริการสาธารณะทุกเรื่องตลอดทั่วประเทศ ก่อให้เกิดความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ เพราะกว่ารายงานของเจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ จะส่งมาถึงส่วนกลางเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และสั่งการกว่าส่วนกลางจะพิจารณาวินิจฉัยสั่งการและกว่าคำวินิจฉัยสั่งการจะไปถึงยอมใช้เวลาพอสมควร และความล่าช้าเช่นนี้จะมีมากขึ้นเรื่อยๆ เมื่อรัฐขยายบทบาทและภารกิจของตนให้กว้างขวางออกไป เพราะการบริการสาธารณะยังมีมากขึ้นปัญหาต่างๆ ที่ส่วนกลางจะวินิจฉัยและตัดสินใจก็ยิ่งทวีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

- อาจมีคำวินิจฉัยสั่งการไม่เหมาะสมแก่การตอบสนองความต้องการของราษฎรต่างๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นก็ได้ เพราะไม่ทราบความเป็นอยู่ของราษฎรที่อยู่ในภูมิภาคซึ่งแตกต่างกันออกไปได้อย่างทั่วถึง ความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น การตัดสินใจแก้ไขปัญหาโดยไม่ทราบข้อเท็จจริงในปัญหาหอบด้าน ย่อมทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปอย่างขาดประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง 2 ประการดังกล่าวข้างต้น จึงได้สร้างวิธีบรรเทาความเข้มข้นของการรวมอำนาจ เรียกว่า หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

2.1.1.2 การแบ่งศูนย์อำนาจทางปกครองเป็นการโอนอำนาจตัดสินใจในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะบางเรื่อง จากส่วนกลางไปให้เจ้าหน้าที่ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง ทั้งที่อยู่ประจำเมืองหลวงและภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศใช้อำนาจแทนส่วนกลาง แต่ส่วนกลางในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงมีอำนาจควบคุมและวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้อย่างใกล้ชิด

การแบ่งศูนย์อำนาจการปกครอง (deconcentration) ความหมายว่า การที่รัฐมอบอำนาจในการตัดสินใจบางประการของรัฐในส่วนกลางให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐแต่ประจำอยู่ในแต่ละท้องที่การปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวก็ยังอยู่ในระบบบังคับบัญชาของราชการกลางส่วนกลาง

การแบ่งศูนย์อำนาจการปกครอง มีลักษณะสำคัญสองประการคือ ประการแรก มีการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ ในกิจการบางอย่างที่ได้รับมอบหมาย จะมีการสั่งการและสิ้นสุดที่ราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ประการที่สอง ราชการส่วนภูมิภาคอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง มิได้มีความเป็นอิสระ¹⁰

รูปแบบการแบ่งอำนาจหรือการโอนอำนาจตัดสินใจจากส่วนกลางไปให้เจ้าหน้าที่ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาอาจกระทำได้ 2 วิธี คือ

วิธีที่ 1 การแบ่งอำนาจโดยการมอบอำนาจ ได้แก่ การมอบอำนาจตามกฎหมายทั่วไป และการมอบอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ โดยการตรากฎหมายอนุญาตให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่น ซึ่งเป็น

¹⁰ สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 15-16

ผู้ทรงอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะที่มีอยู่เดิม มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของตนใช้อำนาจดังกล่าวแทนตนได้

วิธีที่ 2 การแบ่งอำนาจโดยกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคโดยการตรากฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา ประมุขของรัฐ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่น เป็นองค์กรผู้ทรงอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ แต่ไม่เป็นตัดอำนาจประมุขของรัฐ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่นที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่เหล่านี้แต่อย่างใด

การแบ่งศูนย์อำนาจการปกครอง มีข้อดี คือ มีผลให้การพิจารณาวินิจฉัยและสั่งการน้อยลง คงเหลือแต่เฉพาะอำนาจพิจารณาวินิจฉัยและสั่งการในเรื่องที่สำคัญๆ เท่านั้น ทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างรวดเร็วไม่ชักช้า นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่ภูมิภาคต่างๆทั่วประเทศ ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจได้เอง เป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดราษฎรสามารถออกคำวินิจฉัยสั่งการสนองความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้ดีกว่า การวินิจฉัยที่ออกโดยส่วนกลาง

การแบ่งศูนย์อำนาจการปกครอง มีข้อเสีย คือ ทำให้มีศูนย์กลางตัดสินใจหลากหลาย ผลที่ตามมาคือ การจัดทำบริการสาธารณะ อาจขาดเอกภาพ ไม่เป็นผลดีทั้งในแง่ประสิทธิภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกันของราษฎรที่อยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลอันมิพึงปรารถนาดังกล่าวขึ้น ส่วนกลางในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เหล่านี้จึงต้องควบคุมการใช้อำนาจวินิจฉัยและสั่งการของเจ้าหน้าที่เหล่านี้อย่างใกล้ชิด

2.1.2 หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง หมายถึง การโอนอำนาจดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งแต่เดิมอยู่ในอำนาจรัฐส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆของประเทศ หรือหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานรับผิดชอบ แยกต่างหากจากรัฐส่วนกลาง และอย่างเป็นอิสระจากรัฐส่วนกลางการกระจายอำนาจทางปกครองสามารถกระทำได้ 2 รูปแบบคือ

2.1.2.1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการ ซึ่งมีผลกระทบส่วนได้เสียของท้องถิ่น จากส่วนกลาง ไปให้ราษฎรส่วนท้องถิ่นนั้นๆร่วมกันจัดทำ แยกต่างหากและเป็นอิสระจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจแบบเก่าแก่และแพร่หลายมากกว่าการกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการกระจายอำนาจ บุคคลทั่วไปมักจะนึกถึงการกระจายอำนาจตามรูปแบบเท่านั้น¹¹

¹¹ สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 16-17

2.1.2.2 การกระจายอำนาจตามกิจการ การโอนกิจการสาธารณะบางประการซึ่ง เดิมอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลาง โดยโอนจากส่วนกลางไปให้หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากจากส่วนกลางและเป็นอิสระจากส่วนกลางด้วย

หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง มีลักษณะสำคัญ คือ มีการโอนกิจการสาธารณะหน่วยงานของรัฐที่รับโอนมา คือ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชน ต้องมีบุคคลกระทำการแทนในนามนิติบุคคล อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชน และมีอิสระทางการคลังแยกต่างหากจากงบประมาณแผ่นดิน

หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง มีข้อดีดังนี้

- การตัดสินใจในปัญหาต่างๆที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรของรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

- การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทำให้สามารถตอบสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎร ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้ ย่อมทราบปัญหาความต้องการของราษฎร ตลอดจนมีความกระตือรือร้น บำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎร ซึ่งจะทำให้ตอบสนองความต้องการของราษฎรเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพดีกว่า

- การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรงของราษฎรในท้องถิ่น ทำให้ราษฎรเข้าไปมีส่วนจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น และมีส่วนช่วยพัฒนาการปกครองระบบประชาธิปไตยด้วย

- ทำให้การบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในวัตถุประสงค์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชนแต่ละแห่ง ดำเนินไปได้อย่างเหมาะสม เพราะผู้รับผิดชอบจัดทำเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยี มีความคล่องตัว เนื่องจากไม่อยู่ในกฎระเบียบของทางราชการ

หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง มีข้อเสียดังนี้

- ทำให้อำนาจการปกครององค์กรส่วนกลางน้อยลง ซึ่งอาจทำลายเอกภาพความมั่นคงของรัฐได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีศึกสงครามหรือภาวะฉุกเฉิน

- ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณหรือเงินแผ่นดิน เพราะเจ้าหน้าที่และทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรมหาชนใดที่ใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น ไม่สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปปฏิบัติได้ทั่วประเทศเหมือนเจ้าหน้าที่หรือทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง¹²

¹²สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 18-19

- ทำให้การบริการสาธารณะในภาพรวมขาดเอกภาพและขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพด้วย เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชนแต่ละแห่งต่างก็มีแนวโน้มแข่งขันจัดทำบริการสาธารณะภายในของอำนาจหน้าที่ของตนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยไม่คำนึงว่าการที่จะทำให้ประสิทธิภาพประสิทธิผลการให้บริการสาธารณะที่อยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชนหรือไม่

- ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ใช่มืออาชีพ แต่เป็นผู้ขาดความรู้การบริหารองค์กรแล้ว อาจทำให้บริการสาธารณะที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชนขาดประสิทธิภาพ

2.1.3 ความแตกต่างกันระหว่างหลักการแบ่งอำนาจปกครองกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง

ในแง่อำนาจหน้าที่ ตามหลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง เป็นแต่เพียงการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางอย่างจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางไปให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่เป็นหัวหน้าในส่วนภูมิภาคเท่านั้น อำนาจบังคับบัญชาและวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายยังอยู่กับราชการบริหารส่วนกลาง

ตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการบางส่วนจากราชการบริหารส่วนกลางไปมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีใช้เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการได้เองโดยตรง ไม่ต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาสั่งการของราชการบริหารส่วนกลาง

ในแง่เจ้าหน้าที่ ตามหลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนทั้งสิ้น

ตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นนั่นเอง¹³

2.2 ความหมายของฝ่ายปกครอง

หากพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วต้องถือว่าฝ่ายปกครองเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่จัดทำภารกิจทางปกครองอันเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจการบริหาร โดยทั่วไปฝ่ายปกครองจึงหมายถึงองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจมหาชนจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลเป็นรูปธรรม โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ และเพื่อ

¹³ สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า

สนองความต้องการของส่วนรวมในรูปแบบของงานประจำ ซึ่งฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์บางประการและสามารถเริ่มดำเนินงานได้เองโดยไม่ต้องมีผู้ร้องขอ แต่การดำเนินงานนั้นจะต้องผูกพันอยู่กับกฎหมายที่ให้อำนาจ

อย่างไรก็ตาม องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารบางองค์กร ได้รับอำนาจทั้งจากกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารนั้นจะกระทำการในฐานะฝ่ายปกครองก็ต่อเมื่อองค์กรดังกล่าวได้ใช้อำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติเท่านั้น หากองค์กรเช่นว่านั้นใช้อำนาจตามกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญแล้วไม่อาจถือได้ว่าองค์กรนั้นกระทำการในฐานะฝ่ายปกครอง แต่กระทำการในฐานะฝ่ายรัฐบาล เช่น หากนายกรัฐมนตรียกข้ออ้างอำนาจตามความในมาตรา 11(5) แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการที่ต่ำกว่าระดับ 10 ในกรณีนี้ย่อมถือว่าการกระทำกระทำการในฐานะฝ่ายปกครอง แต่หากนายกรัฐมนตรียกข้ออ้างอำนาจตามความในมาตรา 171 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปรับคณะรัฐมนตรีอันเป็นผลให้รัฐมนตรี บางคนต้องพ้นจากตำแหน่งไป ในกรณีนี้ย่อมไม่อาจถือได้ว่านายกรัฐมนตรียกข้ออ้างอำนาจในฐานะฝ่ายปกครอง แต่เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรียกข้ออ้างอำนาจในฐานะฝ่ายรัฐบาล เป็นต้น

ดังนั้น การพิจารณาว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารองค์กรใดกระทำการในฐานะฝ่ายบริหารปกครองหรือไม่ จึงจำเป็นต้องใช้เกณฑ์เรื่อง “แหล่งที่มาของอำนาจกระทำการ” มาพิจารณา¹⁴

2.3 ประเภทของฝ่ายปกครอง

2.3.1 ฝ่ายปกครองที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล

2.3.1.1 พระมหากษัตริย์ นอกจากจะทรงเป็น “ประมุขของรัฐ” แล้วพระองค์ยังทรงมีอำนาจทั้งตามระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติอีกด้วย ดังนั้น เฉพาะกรณีที่พระองค์ทรงใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติเท่านั้นที่จะถือว่าพระองค์กระทำการในฐานะฝ่ายปกครอง แต่อย่างไรก็ตามในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขดังเช่นประเทศไทยนั้น องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ โดยพระมหากษัตริย์จะทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ โดยพระมหากษัตริย์จะทรงดำรงอยู่ในฐานะเช่นนี้ได้ก็ต่อเมื่อพระองค์ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าในทางกฎหมายหรือทางการเมือง ซึ่งหมายความว่า ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้เลย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 6 วรรค

¹⁴สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 18-19

สอง) และโดยที่ปกติแล้วพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นถวายแต่องค์กระทำการใดๆ โดยลำพังพระองค์กระทำการใดๆ โดยลำพังพระองค์ แต่จะทรงใช้อำนาจเหล่านั้นตามคำแนะนำของสถาบันใดสถาบันหนึ่งหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเสมอ และผู้ที่เป็นประมุขของสถาบันที่ถวายคำแนะนำดังกล่าว แล้วแต่กรณีจะต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และสถาบันนั้นหรือผู้ดำรงตำแหน่งนั้นต้องรับผิดชอบทั้งในทางกฎหมายและในทางการเมืองแทนพระมหากษัตริย์

2.3.1.2 คณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ได้รับอำนาจทั้งจากกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ ดังนั้น เฉพาะกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติเท่านั้นที่จะถือว่าคณะรัฐมนตรีกระทำการในฐานะฝ่ายปกครอง เช่น คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มีมติให้กรรมการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยพ้นจากตำแหน่ง ย่อมเป็นการใช้อำนาจในฐานะฝ่ายปกครอง เป็นต้น

2.3.1.3 นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่ได้รับอำนาจทั้งจากกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติเช่นกัน ดังนั้น เฉพาะกรณีที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติที่จะถือว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทำการในฐานะฝ่ายปกครอง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้ของเอกชนย่อมเป็นการใช้อำนาจในฐานะทางปกครอง เป็นต้น

2.3.1.4 องค์กรอิสระ เป็นหน่วยงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยเหตุนี้องค์กรอิสระจึงเป็นฝ่ายปกครองที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผผ.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เป็นต้น

2.3.1.5 หน่วยงานอิสระของรัฐ เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการขององค์กรตุลาการ องค์กรนิติบัญญัติ และองค์กรอัยการ ซึ่งไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ได้แก่ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น¹⁵

¹⁵สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 20-21

2.3.2 ฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล

2.3.2.1 ราชการส่วนกลาง หมายถึง ราชการที่ดำเนินการและบริหารโดยหน่วยราชการในส่วนกลางของฝ่ายบริหาร เพื่อสนองความต้องการของประชาชน จะมีลักษณะการปกครองแบบรวมอำนาจ หมายความว่า เป็นการรวมอำนาจในการสั่งการ การกำหนดนโยบายการวางแผน การควบคุมตรวจสอบ และการบริหารราชการสำคัญ ๆ ไว้ที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตามหลักการรวมอำนาจ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง จัดแบ่งออกได้ดังนี้ ส่วนราชการกลาง ประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและฐานะเทียบเท่ากรม ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

2.3.2.2 ราชการส่วนภูมิภาค มีหน้าที่เดียวราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำตามเขตการปกครอง โดยมีเจ้าหน้าที่ของทางราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับแต่งตั้งออกไปประจำตามเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคเพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง โดยมีการติดต่อกันอย่างใกล้ชิดเพราะถือเป็นเพียงการแบ่งอำนาจการปกครองออกมาจากการบริหารส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจโดยส่วนกลางแบ่งอำนาจในการบริหารราชการให้แก่ภูมิภาค อันได้แก่จังหวัด มีอำนาจในการดำเนินกิจการในท้องที่แทนการบริหารราชการส่วนกลาง

ลักษณะการแบ่งอำนาจให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การมอบอำนาจในการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ไปประจำปฏิบัติงานในภูมิภาค เจ้าหน้าที่ในภูมิภาคให้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งถอดถอนและงบประมาณซึ่งเป็นผลให้ส่วนภูมิภาคอยู่ในการควบคุมตรวจสอบจากส่วนกลางและส่วนกลางอาจเรียกอำนาจกลับคืนเมื่อใดก็ได้

2.3.2.3 ราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง รูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) คือ รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย¹⁶

2.3.2.4 รัฐวิสาหกิจ เป็นหน่วยงานทางปกครองตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองในทางกิจการซึ่งดำเนินกิจกรรมซึ่งดำเนินกิจกรรมในทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมที่มีลักษณะมุ่ง

¹⁶สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 21-22

แสวงหาผลกำไร โดยอยู่ในกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงที่รับผิดชอบ รัฐวิสาหกิจอาจแบ่งตามกฎหมายจัดตั้งออกได้ดังนี้

(1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย องค์การเภสัชกรรม องค์การสะพานปลา การกีฬาแห่งประเทศไทย เป็นต้น

(2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 เช่น สถาบันการบินพลเรือน องค์การจมน้ำเสีย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย องค์การตลาด องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

(3) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หากแต่เป็นหน่วยงานในสังกัดราชการส่วนกลาง เช่น โรงงานยาสูบและโรงงานไฟฟ้เป็นรัฐวิสาหกิจในกระทรวงการคลัง โรงพิมพ์ตำรวจเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

2.3.2.5 *องค์การมหาชน* เป็นหน่วยงานทางปกครองตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองในกิจการซึ่งดำเนินกิจกรรมในทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีลักษณะไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร โดยอยู่ในกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงที่รับผิดชอบ องค์การมหาชนอาจแบ่งออกได้ 2 ประเภทตามกฎหมายที่จัดตั้ง ดังต่อไปนี้

(1) องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น¹⁷

(2) องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความหมายในมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ.2542 เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว(องค์การมหาชน) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิ

¹⁷สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 22-23

สารสนเทศ(องค์การมหาชน) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) ศูนย์
มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา(องค์การมหาชน)

2.3.2.6 *หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครอง* หน่วยงานของรัฐที่ใช้
อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และอำนาจทางการเมือง ตลอดจนองค์กรเอกชน ย่อมไม่ใช่ฝ่ายปกครองในทาง
รูปแบบ การให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวและองค์กรเอกชนใช้อำนาจปกครองจึงเป็นการกระจายอำนาจทาง
ปกครองในทางกิจการอย่างหนึ่ง ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวและองค์กรเอกชนใช้อำนาจปกครองย่อม
ถือได้ว่าเป็นฝ่ายปกครองในทางเนื้อหา เช่น สภานายความใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.ทนายความ พ.ศ.2558 ถอน
ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทนายความ หรือสภามหาวิทยาลัยเอกชนใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.สถาบันอุดมศึกษา
เอกชน พ.ศ.2546 อนุมัติปริญญาบัตร เป็นต้น¹⁸

3 แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับวินัย

3.1 ปรัชญาเกี่ยวกับการรักษาวินัย

3.1.1 ความหมายของวินัย

คำว่า “วินัย” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Discipline มีความหมายตามแต่จะมองในแง่ใด ซึ่ง
แตกต่างกันตามความเห็นของคนที่มอง

มองในแง่ถ้อยคำ

“วิ” แปลว่า “ดี” หรือ “ต่าง”

“นัย” แปลว่า “ทาง”(คำนาม) “นำไป”(กริยา)

“วินัย” แปลว่า “เครื่องนำไปทางที่ดี” ผู้มีวินัยจะเป็นคนดี

“วินัย” แปลว่า “เครื่องนำไปให้มีความแตกต่าง” ผู้มีวินัยจะแตกต่างกับผู้ไม่มีวินัย เช่น

กลุ่มถืออาวุธซึ่งมีวินัย อาจเป็นกองทหาร ส่วนกลุ่มคนถืออาวุธที่ไม่มีวินัย อาจเป็นกองโจร

การมอง “วินัย” ในแง่ถ้อยคำเช่นนี้จะทำให้เห็นถึงความสำคัญของวินัย ในแง่ถ้อยคำเช่นนี้จะทำ

ให้มองเห็นความสำคัญของวินัย คือ การมีวินัยทำให้คนเป็นคนดี คนไม่มีวินัยเป็นคนไม่ดี¹⁹

มองในแง่รูปลักษณะ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมาย ของคำว่า “วินัย” ไว้ 2 ลักษณะ คือ

- ข้อปฏิบัติ

- การอยู่ในแบบแผน

¹⁸สุริยา ปานแป้น,อนวัตนันท์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 23

¹⁹ดร.พัฒน์พงษ์ อมรวัตนันท์(2559) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
หน้า 17-18

การมอง “วินัย” ในแง่รูปลักษณ์ เช่นนี้จะทำให้มองเห็นวิธีสร้างวินัยว่ามี 2 ลักษณะ คือ สร้าง
ปทัสถาน(norm) ลักษณะหนึ่ง และสร้างพฤติกรรม(behavior) อีกลักษณะหนึ่ง

มองในแง่บทบาท

พ.อ.ปิ่น มุทุกันต์ อธิการบดีกรมการศาสนาไว้ในหนังสือ “มงคลชีวิต” ว่า “วินัย” เป็น
“แบบของคน” ที่ปั้นหลอมคนให้เป็นคนดี

การมอง “วินัย” ในแง่ของบทบาทเช่นนี้ จะทำให้เห็นว่าวินัยของคนต่างหมู่เหล่าอาจไม่
เหมือนกัน อาจแตกต่างกันตามบทบาทของแต่ละหมู่เหล่า

มองในแง่ลักษณะ

Leon C. Megginson เขียนไว้ในหนังสือ “Personnel and Human Resources
Administration” ว่า คำว่า “discipline” มีความหมายที่มองได้หลายลักษณะคือ

- ในลักษณะที่เป็น “การควบคุมตนเอง” (self-control) การมองในลักษณะนี้ มุ่งไปที่
การพัฒนาตนเองเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการ ซึ่งเรียกว่า “อัตวินัย” (self-
discipline) นี่เป็นการลักษณะของการรักษาวินัยด้วยตนเอง

- ในลักษณะที่เป็น “เงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบเรียบร้อย” (condition
for orderly behavior) การมองในลักษณะนี้ มุ่งไปในทางการควบคุมคนในองค์การให้มีความเป็นระเบียบ ใน
พฤติกรรมโดยใช้วิธีสร้างเงื่อนไขชักนำต่างๆ เช่น สร้างขวัญและความสามัคคี เป็นต้น นี่เป็นลักษณะของ
เสริมสร้างและพัฒนาให้มีวินัย

- ในลักษณะที่เป็น “กระบวนการทางนิติธรรม” (judicial due process) การมองในแง่
มุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎหรือระเบียบ
กำหนดการ อันพึงปฏิบัติและห้ามมิให้ปฏิบัติกำหนดโทษของการฝ่าฝืนและการดำเนินการเพื่อลงโทษนี้เป็น
ลักษณะของการควบคุมคนให้มีวินัย²⁰

มองในแง่การใช้บังคับ

เมื่อจะนำวินัยมาบังคับใช้กับคน จะมีคำพูดอยู่ 2 คำ คือ

- ผิดวินัย – ไม่ผิดวินัย
- มีวินัย - ไม่มีวินัย

²⁰ดร.พัฒนาพงษ์ อมรวัฒน์(2559) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
หน้า 18-19

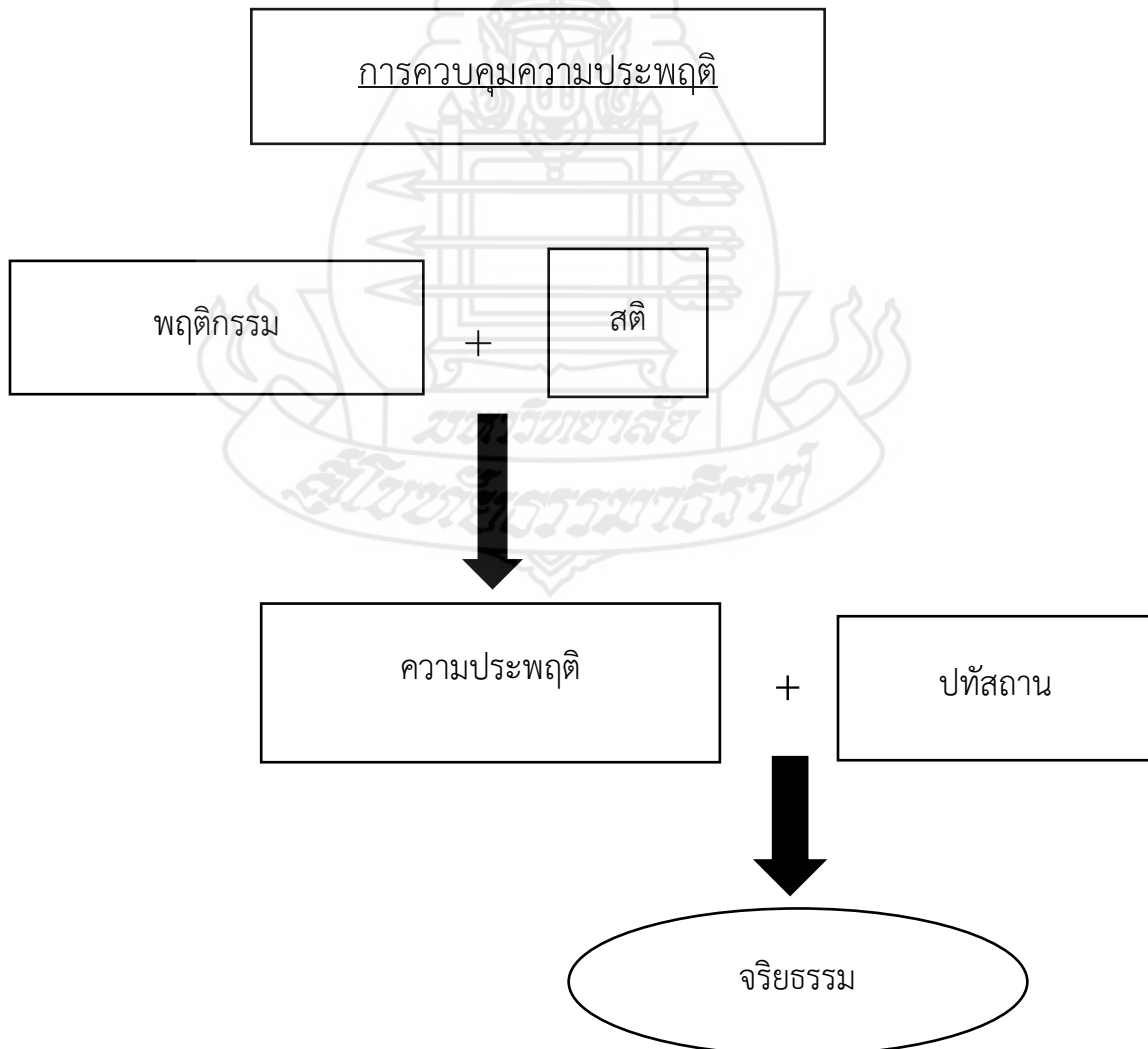
ถ้าพูดว่า “ผิดวินัย” หรือ “ไม่ผิดวินัย” คำว่า “วินัย” จะหมายถึง “ลักษณะเชิงพฤติกรรม” ที่คนปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติที่วางไว้เป็นปทัสถาน คือปฏิบัติตามปทัสถาน การมองวินัยในแง่นี้ เป็นการมองในแง่กระบวนการควบคุมคนให้มีวินัย²⁰

สรุป

จากความหมายของ “วินัย” ที่มองในแง่ต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งมองในภาพแยก พอจะสรุปให้มองในภาพรวมได้ว่า “วินัย” คือ ปทัสถาน หรือ มาตรฐานทางพฤติกรรมของคนในการประกอบกิจกรรมแต่ละอย่างซึ่งอาจกำหนดไว้เป็นรูปธรรม เช่น วินัยพระสงฆ์ วินัยทหาร วินัยข้าราชการพลเรือน หรืออาจเพียงเป็นที่มุ่งหวังว่าต้องอยู่ในกรอบอย่างไร ดังเช่น วินัยนักเรียน ที่จะต้องอยู่ในกรอบของผู้ประกอบการทางการศึกษา หรือ วินัยทางการเงินและการคลังของรัฐบาลที่จะต้องอยู่ในกรอบของผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ

การมอง “วินัย” ในภาพรวมดังกล่าวข้างต้นเป็นการมองที่ “ตัวมาตรฐาน”(norm) แต่อาจมองอีกทางหนึ่ง ซึ่งเป็นการมองที่ “พฤติกรรม”(behavior)ประกอบกิจกรรม

ในทางปรัชญา ถือว่า “วินัย” เป็นรูปแบบหนึ่งของ จริยธรรม เป็นกิจกรรมแต่ละอย่าง ซึ่งมีลักษณะดังแผนภูมิต่อไปนี้



อธิบายพอสังเขปได้ ดังนี้

คนเราทุกคนที่ยังดำรงชีวิตอยู่ จะต้องมีกิริยาอาการที่เรียกว่า “พฤติกรรม” พฤติกรรมที่ทำไปโดยไม่มีสติหรือไม่รู้สึกตัวเช่น คนนอนละเมอทุบตีผู้อื่น ยังไม่เรียกว่า “ความพฤติกรรม”

“ความพฤติกรรม” ต้องทำไปโดยมีสติหรือรู้สึกตัว

“ความพฤติกรรม” ถ้าปล่อยให้กระทำไปโดยไม่มี การควบคุม อาจไม่เกิดผลดีเท่าที่ควรต่อผู้ประพฤติ และต่อสังคม จึงต้องมีปทัสถานหรือมาตรฐานสำหรับความประพฤติที่เหมาะสมและต้องมีมาตรการควบคุม

ปทัสถานหรือมาตรฐานสำหรับความประพฤติที่เหมาะสม เรียกว่า “จริยธรรม”

“จริยธรรม” มีหลายรูปแบบ เช่น จริยธรรมในทางศาสนา เรียกว่า “ศีลธรรม”

จริยธรรมในการประกอบวิชาชีพ เรียกว่า “จรรยาบรรณ” หรือ “จรรยาวิชาชีพ”

จริยธรรมในการทำงานทั่วไป หรือในการประกอบกิจกรรมแต่ละอย่าง เรียกว่า “วินัย”

คำว่า “วินัย” ใช้ในการเรียกชื่อปทัสถาน คือ ใช้ในการเรียก NORM ที่กำหนดไว้ก็ได้ ดังที่พูดว่า “วินัย ข้าราชการพลเรือน มีกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือน” วินัย คำนี้ หมายถึง ข้อกำหนดบทวินัยที่บัญญัติไว้ หรือพูดว่า “ทำอย่างนั้นผิดวินัย” “ทำอย่างนี้ไม่ผิดวินัย” ซึ่งหมายถึง ทำผิดปทัสถาน หรือไม่ผิดปทัสถาน

คำว่า “วินัย” ใช้ในการเรียก พฤติกรรม คือ ใช้ในการเรียก BEHAVIOR ที่กระทำลงไปก็ได้ ดังที่พูดว่า “การกระทำอย่างนั้น เป็นการกระทำที่มีวินัย” “การกระทำอย่างนี้เป็นการกระทำที่ไม่มีวินัย” วินัย คำนี้ หมายถึง การทำตามปทัสถานหรือการไม่ทำตามปทัสถาน²¹

2.3.1.2 ความสำคัญของวินัย

วินัย เป็นพลังในการประกอบกิจกรรม หรือในการทำงาน มีแนวความคิดในวิชาแรงงานว่า ในการทำงานของคนนั้น จะปลดปล่อยพลังงานในตัวคนออกมาเป็นพลังงานทวิภาวะ(Duplex Energy) คือ

- พลังกายภาพ(Physical Energy)
- พลังจิตภาพ(Mental Energy)

พลังกายภาพ ปลดปล่อยออกมาเป็น “แรงงาน” ซึ่งประกอบด้วย

- พลังร่างกาย
- พลังสมอง

²¹ดร.พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์(2559) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ วิทยุชน หน้า 19-20

- พลังใจ
- พลังธรรม

การทำงานของคนใดประกอบด้วยพลังกายภาพและพลังจิตภาพ ผสมกันดี จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูง การทำงานของคนใดหย่อนพลังด้านใดด้านหนึ่ง แม้อีกด้านหนึ่งจะมีศักยภาพคนใด การทำงานนั้นจะไม่มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร ฉะนั้น วินัยจึงเป็นพลังส่วนหนึ่งที่จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูง

3.1.3 จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัย

1) จุดมุ่งหมายของวินัย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หลักของงาน เช่น

งานราชการ มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อ

- ความสำเร็จบรรลุผลตามเป้าหมายของงาน
- ความเจริญของประเทศ
- ความมั่นคงของชาติ
- ความผาสุกของประชาชน

2) ขอบเขตของวินัย วินัยมีขอบเขต

- เท่าที่กำหนดไว้ในข้อปฏิบัติ ถ้ามีข้อกำหนดไม่ปฏิบัติตามก็ผิด
- เท่าที่จะไม่ให้มีผลกระทบต่อการทำงานบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์หลักของงาน ในกรณี

ข้อกำหนดไม่ชัดให้นำการบรรลุจุดประสงค์มาประกอบการพิจารณา

3.1.4 ความหมายของการรักษาวินัย

รักษา พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “รักษา” ไว้ 4 อย่าง คือ

- (1) ระวัง (2) ดูแล (3) ป้องกัน (4) เยียวยา

สรุป การรักษาวินัยข้าราชการ คือ

- (1) การที่ข้าราชการแต่ละคนระวังไม่กระทำผิดวินัย
- (2) การที่ผู้บังคับบัญชา องค์กร ผู้เกี่ยวข้องและสังคม ดูแล ส่งเสริมและพัฒนาให้ข้าราชการมีวินัย
- (3) การที่ผู้บังคับบัญชา องค์กร ผู้เกี่ยวข้องและสังคมป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย
- (4) การที่ผู้บังคับบัญชาและผู้เกี่ยวข้องเยียวยา โดยดำเนินการแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย²²

²²ดร.พัฒนาพงศ์ อมรวัฒน์(2559) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
หน้า 21-22

3.2 ปรัชญาเกี่ยวกับการรักษาวินัย

3.2.1 วิธีการรักษาวินัย

(1) การรักษาวินัยโดยตัวข้าราชการเอง

- (ก) เรียนรู้และเข้าใจวินัย ต้องมีการอบรม
- (ข) สำนึกในหน้าที่ที่จะต้องรักษาวินัย ต้องสร้างจิตสำนึก
- (ค) ตระหนักในความสำคัญของวินัย ต้องกำชับ
- (ง) ปฏิบัติตามวินัย ต้องควบคุม

(2) การรักษาวินัย โดยผู้บังคับบัญชา มีแนวคิดของนักวิชาการบางคน ดังนี้

(ก) แนวคิดของ Douglas Mc Greger เขียนไว้ในหนังสือชื่อ The Human Side of Enterprice ว่า มีทฤษฎีในการเสริมสร้างและพัฒนาวินัยอยู่ 2 ทฤษฎี คือ

- ทฤษฎี X ตั้งอยู่บนสมมุติฐานว่า โดยพื้นฐานแล้วคนไม่ชอบทำงาน และไม่ยอมรับผิดชอบ จึงต้องบังคับให้คนทำงาน ในการรักษาวินัย ต้องทำให้คนมีวินัยโดยการบังคับ แนวความคิดนี้มุ่งในการสร้างวินัยรายบุคคล(Individual Discipline)

- ทฤษฎี Y ตั้งอยู่บนสมมุติฐานว่า โดยพื้นฐานแล้วคนจะสนุกกับงาน ได้เช่นเดียวกับการเล่น หรือการพักผ่อนหย่อนใจ ถ้ามีบรรยากาศเป็นที่พอใจ จึงสามารถควบคุมและสั่งการแก่ตัวเองในการทำงานได้ หากว่าได้รับการจูงใจอย่างถูกต้อง เช่น ทำกิจกรรมดี ๆ ร่วมกัน ดังนั้น ในการรักษาวินัย ต้องทำให้คนมีวินัยโดยการจูงใจ ให้รางวัล แนวความคิดนี้ จึงมุ่งในแนวทางสร้างวินัยหมู่(Group Discipline)

(ข) แนวความคิดของ Paul Preston และ Thomas Zimmerer เห็นว่า ผู้บังคับบัญชาต้องใช้วิธีบังคับและวิธีจูงใจ ทั้ง 2 วิธีประกอบกันในการรักษาวินัยพนักงาน

(ค) แนวความคิดของ James Black เห็นว่าวินัยเป็นผลผลิตของภาวะผู้นำ ปัญหาเกี่ยวกับวินัยขององค์กรจะมีอยู่บ่อยๆ ที่สามารถค้นหาสาเหตุได้โดยตรงจากปัญหาความเป็นผู้นำ แนวความคิดนี้ มุ่งในทางสร้างหมู่(Group Discipline) โดยใช้ภาวะผู้นำ (Leadership) การรักษาวินัยโดยผู้บังคับบัญชาตามแนวความคิดต่างๆข้างต้น มีวิธีการดำเนินการดังนี้

เสริมสร้างและพัฒนา กระทำได้โดยการที่ผู้บังคับบัญชาเองปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี การฝึกอบรม การสร้างขวัญและกำลังใจ การจูงใจ หรือการอื่นใดในอันที่จะเสริมสร้างและพัฒนาทัศนคติ จิตสำนึก และพฤติกรรมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปในทางที่มีวินัย

²³ดร.พัฒนาพงษ์ อมรวัฒน์(2559) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 22-23

ป้องกัน การกระทำได้โดยการเอาใจใส่สังเกตการณ์ และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิด การกระทำผิดวินัย การรักษาวินัยโดยวิธีป้องกันนี้ จะทำให้ข้าราชการไม่กระทำผิดวินัยเพราะมีเหตุชักนำ²³

ควบคุม การกระทำโดยการดูแลระมัดระวังมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำ ผิดวินัย เมื่อมีกระทำผิดวินัยก็ต้องดำเนินการทางวินัย โดยสืบสวน พิจารณาความผิด และตักเตือน หรือลงโทษ เมื่อมีการกระทำผิด

การรักษาวินัยโดยองค์กร มีแนวทางการดำเนินการดังนี้ กำหนดนโยบาย ออก ระเบียบและกฎเกณฑ์ ส่งเสริมและสนับสนุน กำชับ ควบคุม

3.2.2 **ปัจจัยส่งเสริมวินัย** การทราบไว้เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างวินัย ปัจจัยส่งเสริมวินัย มีดังนี้

1) **ขวัญ(Morale)** ขวัญเป็นพลังให้เกิดทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานที่จะ ปฏิบัติงานให้ดีที่สุด ขวัญจึงเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ส่งเสริมจรรยาและวินัยในการทำงานจึงต้องมีการเสริมสร้าง ขวัญด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(1) **รับขวัญ** อยู่ที่การที่ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกว่าได้รับการเอาใจใส่เป็น ส่วนตัว ไม่ใช่ถูกปล่อยให้ทำงานกัน ไปวันหนึ่งๆ เหมือนเครื่องจักร จึงต้องมีการรับขวัญคนที่เข้าทำงานใหม่ ด้วยการให้พบผู้บริหาร ให้การต้อนรับ ทำการปฐมนิเทศเพื่อครอบให้เป็นคนของหน่วย เป็นต้น สำหรับคนที่ ทำงานอยู่แล้ว ก็จะต้องได้พบปะผู้ใหญ่เพื่อถามไถ่ และปรับทุกข์ ตลอดจนรับฟังปัญหาและช่วยแก้ปัญหา หรือ แสดงความเมตตากรุณากันบ้าง ทั้งนี้ เป็นการสร้างขวัญรายบุคคล(Individual Morale)

(2) **ปลอบขวัญ** คนที่ประสบปัญหาชีวิตหรือชะตากรรมขมเสียขวัญ ต้องคอย ถามไถ่ ปลอบใจ แสดงความเสียใจและหาทางแก้ไขปัญหา เป็นการสร้างขวัญรายบุคคล(Individual Morale)

(3) **ทำขวัญ** เมื่อพนักงานได้รับความสูญเสีย หรือเสียหายเนื่องจากการทำงาน ตามหน้าที่ จะต้องทำขวัญด้วยการให้ประโยชน์ชดเชยแก่เขาหรือทายาทบ้างเป็นการสร้างขวัญโดยทั่วไป

(4) **บำรุงขวัญ** คนทำงานอาจกังวลในเรื่องความมั่นคงความปลอดภัย ความ เป็นธรรม จึงต้องคอยบำรุงขวัญด้วยการทำให้เขารู้สึกว่า จะมีความมั่นคงความปลอดภัย และได้รับความเป็น ธรรมโดยทั่วกัน เป็นการสร้างขวัญหมู่(Group Morale)²⁴

2) **กำลังใจ (Will to Work)** กำลังใจเป็นพลังส่งเสริมให้คนทำงานอย่างทุ่มเทกำลังใจจึง เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมจรรยาและวินัยในการทำงาน กำลังใจมาจากแรงดึงและแรงดัน แรงดึงเกิดจาก ความ ต้องการและศรัทธาแรงดันเกิดจาก ความจำเป็นและความกลัว ดังนั้น จะต้องทำการสร้างกำลังใจของคนทำงาน โดย

²⁴ดร.พัฒนาพงศ์ อมรวัฒน์(2559) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
หน้า 24-25

(1) *สร้างแรงดึง* ด้วยการสนองความต้องการ ทางความมั่นคง ทางความปลอดภัย ทางความเป็นธรรม ทางความก้าวหน้า ทางการยอมรับนับถือ ทางเกียรติยศชื่อเสียง สร้างศรัทธาในงาน ในหน่วยงาน ในผู้บังคับบัญชา ในผู้ร่วมงาน ในสภาพแวดล้อม

(2) *สร้างแรงดัน* ด้วยการสร้างเงื่อนไขให้จำเป็น ผูกมัดด้วยคำมั่นสัญญา ผูกมัดด้วยเครื่องยังชีพ(เช่น สวัสดิการด้านต่างๆ)

(ค) *สร้างเงื่อนไขให้กลัว* กลัวผลร้าย(เช่น ให้สาบานตน) กลัวผู้รับรอง (เช่น ให้มีผู้ใหญ่รับรอง)

(3) *ค่านิยม (Value)* ค่านิยม เป็นพลังผลักดันให้คนร่วมกันทำงานเพื่อให้ได้ผลดี ค่านิยม จึงเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ส่งเสริมจรรยาและวินัย รูปแบบของค่านิยมที่อาจใช้เป็นปัจจัยส่งเสริมจรรยาและวินัย เช่น มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ปณิธาน อุดมคติ เป็นต้น

โดยที่ค่านิยมเป็นพลังผลักดันให้คนทำงานให้ดีและเป็นปัจจัยส่งเสริมจรรยาและวินัย จึงควรมีการสร้างค่านิยมเพื่อให้พนักงานยึดถือร่วมกันในการปฏิบัติงาน

(4) *คุณธรรม(Virtue)* คุณธรรมบางประการจะส่งเสริมวินัยข้าราชการบางข้อ ดังตัวอย่างต่อไปนี้ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเที่ยงธรรม ความรับผิดชอบ ความรอบคอบ ความสำนึกในหน้าที่

3.2.3 เหตุุบันทอนวินัย ควรทราบไว้เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการกระทำผิดวินัย

(1) *ความไม่รู้* คือ *ไม่รู้ในสิ่งที่ควรจะรู้* เช่น *ไม่รู้ระเบียบแบบแผนจึงทำผิดระเบียบ* นี้ก็เป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ใครก็ทำผิดกันจึงได้ทำผิด เช่น เล่นการพนัน เสพสุรา

(2) *การเสียขวัญ* เพราะ *รู้สึกว่าจะไม่ได้รับความสนใจ* *รู้สึกว่าจะไม่มั่นคง* *รู้สึกว่าจะไม่ปลอดภัย* *รู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม*

(3) *การเสียกำลังใจ* เพราะ *ไม่ได้รับการยอมรับ* *ไม่ได้รับความจริงใจ* *ไม่ได้รับผลตอบแทน* *ไม่ได้รับความเป็นธรรม*

(4) *ความจำเป็น* เพราะ *ถูกล่อลวง* *ถูกข่มขู่* *ถูกบังคับ* *ขัดสน* *ตอบแทนบุญคุณ*

(5) *กิเลส* ความอยาก ความเห่อ ความประมาท ความว่าเหว ความหงา ความคับใจ

(6) *อบายมุข* คือหนทางแห่งความเสื่อมความฉิบหาย เช่น เล่นการพนัน เที่ยวในถิ่นหรือที่โจจร มั่วเมาในกามารมณ์ คบคนชั่วเป็นมิตร²⁵

2.3.2.4 *เครื่องควบคุมวินัย* ควรทราบไว้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดวินัย เครื่องควบคุมวินัย มีดังนี้

²⁵ดร.พัฒนาพงศ์ อมรวัฒน์(2559) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 25-26

ข้อกำหนด ได้แก่ บทวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อขอปฏิบัติไว้
ผู้ควบคุม ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาและองค์กรต่างๆ ค.ร.ม. ก.พ. อ.ก.พ.
มาตรการบังคับ ได้แก่ การว่ากล่าวตักเตือนการลงโทษ การให้ออก

3.2.5 หลักที่พึงยึดถือในการใช้มาตรการบังคับ มีหลักที่พึงยึดถือดังนี้

ความยุติธรรม ต้องมีการสอบสวน พิจารณา และให้สิทธิอุทธรณ์
ความเป็นธรรม ต้องให้ได้ข้อเท็จจริงโดยครบถ้วนและให้ได้ระดับมาตรฐานเสมอหน้า
ความฉับพลัน ต้องให้รวดเร็วใกล้ชิดกับเหตุ
นิติธรรม ต้องมีข้อกำหนดให้ทำหรือห้ามไม่ให้ทำ
มนุธรรม ต้องคำนึงถึงความที่ควรจะเป็น

3.2.6 จุดมุ่งหมายของมาตรการบังคับ การลงโทษไม่ใช่เพื่อตอบโต้แบบตาต่อตาฟันต่อฟัน ไม่ใช่เพื่อแก้แค้น โดยโทสจริต แต่เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของวินัย รักษามาตรฐานความประพฤติและสมรรถภาพของข้าราชการ รักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ จูงใจให้ข้าราชการประพฤติดี

ดังนั้น การลงโทษ มิใช่ลงโทษแล้วปล่อยไปเลย แต่ต้องชี้แจงให้ผู้ถูกลงโทษได้สำนึกในการกระทำผิด และให้โอกาสปรับปรุง ถ้ายังอยู่ในราชการต่อไป²⁶

4 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะ ที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้อง สามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็น การให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตาม อำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้ แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่าง ชัดแจ้งโดยถือว่าคุณคดีย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตาม กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้อง

²⁶ดร.พัฒนาพงษ์ อมรวัฒน์(2559) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์
วิญญูชน หน้า 17-18

หน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัว มนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural law)

หลักความเสมอภาค หรือหากจะมองในอีกแง่มุมหนึ่งแล้วก็คือสิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน มีบัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐตามหลักรัฐธรรมนูญนี้หลักองค์กรต่างๆ ของรัฐซึ่งรวมทั้งฝ่ายปกครองด้วย ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้นในขณะที่คนบางกลุ่มบางคน เข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้นหลักความเสมอภาคได้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอกันนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะ ของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

4.1 ประเภทของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกประเภทของหลักความเสมอภาคได้ 2 ประเภทดังนี้

4.1.1 หลักความเสมอภาคทั่วไป เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใดๆของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมีได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หากเรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้วก็ให้พิจารณาไปตาม หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นๆ

4.1.2 หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง คือ หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง เป็นต้น²⁷

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคทั่วไปกับหลักความเสมอภาคเฉพาะ เรื่องนั้น ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นสามารถ

²⁷อภิวัฒน์ สุดสาว นิติกร สำนักกฎหมาย(2554) หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วารสารจตุรนิติ ม.ก.-ก.พ.54 หน้า 145-146

นำไปใช้ได้กับทุกๆเรื่องโดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งและบุคคลทุกๆคนยอมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้ ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องอาจถูกจำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่ม บุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น โดยหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษซึ่งยอมมาก่อน หลักความเสมอภาคทั่วไป ถ้ากฎหมายใดได้รับการพิจารณาหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก

นอกจากนี้หลักความเสมอภาคยังสามารถแบ่งได้ตามประเภทของการบังคับใช้ได้ดังนี้

4.1.2.1 หลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย กฎหมายในที่นี้หมายถึงรัฐธรรมนูญ กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และกฎหมายของฝ่ายบริหารด้วย ฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย นิติกรรมใด ๆ ของฝ่ายปกครองหากออกมาโดยไม่เคารพต่อหลักดังกล่าว อาจถูกฟ้องเพิกถอนเพราะเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

ในประเทศฝรั่งเศส หลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปดั้งเดิมของหลัก ความเสมอภาคที่ต่อมาได้รับการขยายไปยังหลักความเสมอภาคอื่น ๆ เช่น หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ หรือหลักความเสมอภาคในการเสียภาษี ฯลฯ โดยสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส ได้เคยตัดสินยอมรับหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายมาตลอด คำพิพากษาของศาลมีทั้งที่เห็นว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว เช่น ในคดี Roubeau ของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 1913 สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่า นายเทศมนตรีอาจสงวนอำนาจไว้ในข้อบัญญัติของตน เพื่ออาศัยอำนาจดังกล่าวสั่งการยกเว้นไม่นำข้อบัญญัติมาใช้เมื่อเกิด สถานการณ์พิเศษที่มีเหตุผลอันควรรับฟังได้ว่าไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของข้อบัญญัติ โดยสภาแห่งรัฐเห็นว่า บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคของพลเมืองภายใต้กฎหมาย ส่วนในคดีของนาย Darmon, Siboun และ Bansoussan ลงวันที่ 21 มกราคม 1944 สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสได้เพิกถอนคำสั่งของผู้ปกครองประเทศอัลเจเรีย ที่ออกมาจำกัดจำนวนนักเรียนเชื้อสายยิวที่จะเข้าศึกษาในระดับประถมและมัธยม แต่สภาแห่งรัฐมิได้อ้างหลักความเสมอภาคเพียงอ้างเหตุผลว่า การกระทำในลักษณะดังกล่าวจะทำได้ก็แต่โดยออกเป็นรัฐบัญญัติหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับรัฐบัญญัติเท่านั้น เมื่อไม่มีรัฐบัญญัติให้อำนาจ การกระทำของฝ่ายปกครองจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁸

ตัวอย่างคำตัดสินขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีปกครองของไทย ที่ระบุว่า การกระทำของฝ่ายปกครองฝ่าฝืนหลักแห่งความเสมอภาค ก็คือ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ว่าการที่กรมที่ดินเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการโอนมรดกระหว่างบิดากับบุตร นอกกฎหมายที่บิดาได้รับรองแล้ว

²⁸ อภิวัฒน์ สุดสาว นิติกร สำนักกฎหมาย(2554) หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วารสารจตุลนิติ

ในอัตราที่แตกต่างกับการ โอนมรดกระหว่างบิดา กับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยในคำวินิจฉัยดังกล่าว ให้เหตุผลว่า การจดทะเบียนโอนมรดกระหว่างบิดากับบุตรเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ เป็นผลสืบเนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 ลักษณะมรดก ที่รับรองสิทธิของบุตรนอกกฎหมายที่ บิดาได้รับรองแล้วในลักษณะเดียวกับสิทธิ ของบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดา จึงไม่มีเหตุผลจะพึงรับฟังได้ว่า ทำไมต้องปฏิบัติต่อบุตรทั้งสองประเภทแตกต่างกัน

นอกจากนี้ หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย ยังขยายไปสู่หลักการเคารพต่อ กฎหมายที่ตนกำหนดขึ้นเอง (parterre legem quam ipse fecit) ด้วย ภายใต้หลักการนี้ ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อ กฎเกณฑ์ที่ตนสร้างขึ้น โดยคำสั่งเฉพาะรายที่ตนออกมาจะต้องไม่ฝ่าฝืนกับกฎเกณฑ์ที่ตนกำหนดไว้เป็นการ ทั่วไป ซึ่งหลักการนี้ ศาลปกครองต่างประเทศให้การยอมรับเป็นการทั่วไป สำหรับศาลปกครองไทยเอง ก็ได้ เคยยอมรับหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ฝ่ายปกครองต้องเคารพหลักเกณฑ์ที่ตนเป็นผู้สร้างขึ้น²⁹

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.14/2545 ประเด็นว่าวิธีการคัดเลือกผู้สมัครกรรมการ กทข. ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เห็นว่าแม้ตามรัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติวิธีการหรือ ขั้นตอนในการสรรหา กรรมการ กทข. ไว้อย่างละเอียด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการใน การสรรหาตามที่เห็นสมควรก็ตาม แต่โดยที่ภารกิจในการสรรหา กทข. เป็นการให้สิทธิและโอกาสแก่ ผู้สมัคร ทุกคนที่จะได้รับการคัดเลือกโดยเท่าเทียมกัน การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบ เป็น ธรรม โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์ทั้งที่กฎหมายกำหนดและที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดขึ้นเอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกที่แน่นอนชัดเจน แต่ใช้วิธีการกำหนด หลักเกณฑ์ขึ้นเป็นครั้งคราวแล้วเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ใหม่ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องการ แม้ไม่มีข้อห้ามตาม กฎหมาย แต่การดำเนินการดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้สมัคร จึงควร เปิดเผยให้ทราบทั่วกันก่อนการสมัคร นอกจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์วิธีการในการคัดเลือกแต่ละรอบไม่มี เหตุผลเพียงพอทำให้ขาดความน่าเชื่อถือแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องในการกำหนดหลักเกณฑ์และ การไม่เคารพในหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ตนเองตั้งขึ้น ซึ่งเป็นช่องทางนำไปสู่การดำเนินการที่มีลักษณะเป็นการ เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบหรือโดยไม่สุจริต เช่น การพิจารณาให้คะแนน ผู้สมัคร ให้มีการจัดแบ่งกลุ่มผู้สมัครควบคู่กัน ไปด้วยกับการให้คะแนนแต่ละคน แต่ได้ทำการคัดเลือกโดยพิจารณา คะแนนที่ผู้สมัครแต่ละคนได้รับเรียงตามลำดับโดยไม่คำนึงว่าผู้นั้นถูกจัดอยู่ในกลุ่มใด เพียงมีการพิจารณาเรื่อง การแบ่งกลุ่มผู้สมัครตามสาขาความเชี่ยวชาญในรอบสุดท้ายของการคัดเลือก โดยกำหนดสัดส่วนจำนวนผู้สมัคร ที่พึงจะมีในแต่ละสาขาความเชี่ยวชาญ ทำให้ผู้สมัครบางคนแม้จะได้คะแนนรวมสูงกว่า ผู้สมัครคนอื่นกลับ

²⁹อภิวัฒน์ สุดสาว นิติกร สำนักกฎหมาย(2554) หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วารสารจตุรนิติ ม.ค.-ก.พ.54 หน้า 145-146

ไม่ได้รับการคัดเลือก นอกจากนี้ ในการประชุมสัมมนาของผู้สมัคร องค์ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 บางครั้งไม่ครบทั้ง 17 คน ซึ่งเป็นเรื่องไม่พึงปฏิบัติเพราะมีผลต่อการ คัดคะแนนเฉลี่ยทำให้มีความแตกต่างหลักลม้ากัน เพราะกรรมการแต่ละคนมีหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานเฉพาะตัวในการให้คะแนนต่างกัน อีกทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จัดกลุ่มผู้สมัคร โดยมีการเปลี่ยนแปลงกลุ่มให้ผู้สมัครบางคน แสดงถึงความไม่แน่นอนในการใช้ดุลพินิจ มีความ ผิดปกติในการดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครตั้งแต่ต้น การเปลี่ยนแปลงกลุ่มให้ผู้สมัครบางรายไม่มี เหตุผลอันสมควร เป็นการกระทำที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้สมัครบางรายทำให้ได้รับการคัดเลือก อันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

4.1.2.2 *หลักความเสมอภาคของบุคคลในการทำงาน* ในหน่วยงานของรัฐมิได้มีการรับรองไว้ตรง ๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ต้องถือว่าเป็นหลักหนึ่งของหลักความเสมอภาค ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้น หลักนี้ได้รับการประกาศไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนปี 1789 ว่า “พลเมืองทุกคนล้วนเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายและ(...) มีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าทำงาน ทั้งนี้ ตามความสามารถของบุคคล โดยไม่อาจกำหนดคุณสมบัติอื่นที่ไม่เกี่ยวกับความสามารถของบุคคลได้”

สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส เคยรับฟ้องคดีเกี่ยวกับการโต้แย้งการกำหนดคุณสมบัติในการเข้าดำรงตำแหน่ง ระดับสูงของกระทรวงการสงคราม ข้อเท็จจริงในคดีนี้ กระทรวงดังกล่าวได้ออกกฤษฎีกาบับหนึ่ง โดยสงวนตำแหน่งระดับสูงของกระทรวงไว้ให้แก่บุคลากรชายเท่านั้น จึงถูกบุคลากรหญิงโต้แย้งว่า กฤษฎีกาดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลเกี่ยวกับการทำงาน ในหน่วยงาน ของรัฐ ซึ่งสภาแห่งรัฐตัดสินเป็น หลักว่า หญิงมีความสามารถโดยชอบด้วยกฎหมายในงานที่ขึ้นตรงต่อราชการส่วนกลาง ของกระทรวงต่าง ๆ แต่ฝ่ายปกครองก็สามารถกำหนดคุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับงานในตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ในกระทรวงได้ โดยอาจกำหนดข้อจำกัดสำหรับการรับบุคคลเข้าทำงานหรือหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งเฉพาะบุคลากรหญิงได้ หากข้อจำกัดดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับหน้าที่นั้นๆ ทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าวจะต้องมีเหตุผลที่รับฟังได้ว่าจำเป็นสำหรับตำแหน่งหน้าที่ นั้นๆ จริง มิได้เกิดจากเหตุผลอื่น³⁰

4.1.2.3 *หลักความเสมอภาคของบุคคลในการได้รับบริการสาธารณะ* หลักความเสมอภาคขยายขอบเขตมาสู่การเข้ารับบริการสาธารณะของประชาชน ด้วย โดยหลักความเสมอภาคนี บังคับฝ่ายปกครองว่า ต้องให้บริการต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันในลักษณะเดียวกันภายใต้ กฎเกณฑ์เดียวกันเดียวกัน แต่หลักนี้ไม่ห้ามที่ฝ่ายปกครองจะให้บริการต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญในลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสเคยตัดสินว่า นักเรียนของโรงเรียนที่อยู่นอกเส้นทางของรถบริการรับส่งนักเรียน มีสถานะที่

³⁰อภิวัดน์ สุดสาว นิตกร สำนักกฎหมาย(2554) หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วารสารจตุรนิติ ม.ค.-ก.พ.54 หน้า 148-149

แตกต่างจากนักเรียนที่โรงเรียนของตนอยู่ในเขตเส้นทางการเดินทางของ รถบริการรับส่ง เมื่อพิจารณาในแง่การเข้ารับบริการสาธารณะด้านการคมนาคมขนส่งนักเรียน รัฐจึงอาจปฏิบัติต่อนักเรียนทั้งสองเขตแตกต่างกันได้

4.1.2.4 **หลักความเสมอภาคของบุคคลต่อการรับบริการสาธารณะเป็นบ่อเกิดของหลักกฎหมาย** อีกจำนวนมาก และใช้สำหรับเป็นเหตุผลในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองต่าง ๆ เช่น หลักความเสมอภาคของบุคคลต่อการรับบริการเสียภาษีให้รัฐ สภาแห่งรัฐเคยวินิจฉัยว่า กฎเกณฑ์ของเมือง Hanoi ที่กำหนดการจัดเก็บภาษีรถยนต์ใช้บังคับทั่วเขตเมืองดังกล่าว และไม่ได้ให้เอกสิทธิ์กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งในเขตเมืองนั้นเป็นการเฉพาะจึง ชอบด้วยกฎหมายแล้ว มาตรการต่าง ๆ ที่ฝ่ายปกครองออกมากจะต้องไม่ไปเพิ่มภาระให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ประกอบ อาชีพเดียวกัน ทำให้มีการได้เปรียบเสียเปรียบกัน นอกจากนี้ หลักความเสมอภาคของบุคคลต่อการรับบริการสาธารณะยังเป็นบ่อเกิดของหลักความรับผิดชอบ โดยปราศจากความผิดของรัฐด้วย เช่น ในคดี Couiteas (30 พฤศจิกายน 1923) ซึ่งเป็นคำพิพากษาที่วางหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐ โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดี เกิดจากการที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่ใช้กำลังเข้าจัดการบังคับให้มีการปฏิบัติ ตามคำพิพากษาของศาลโดยสภาแห่งรัฐ ตัดสินว่า รัฐบาลมีหน้าที่ในการกำหนดวิธีการที่จะบังคับตามคำพิพากษา ขณะเดียวกันก็มีสิทธิปฏิเสธที่จะใช้กำลังทางการทหารเข้าดำเนินการบังคับ หากเห็นว่าการใช้กำลังบังคับจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้าน เมืองขึ้น การปฏิเสธของรัฐบาลดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันความไม่สงบเรียบร้อย ในบ้านเมืองจึงเป็นการกระทำที่ชอบแล้ว แต่ก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้ชนะคดี ซึ่งเป็นหน้าที่ของศาลที่จะกำหนดว่า ค่าเสียหายดังกล่าวชุมชนต้องร่วมรับผิดชอบเท่าไร ค่าเสียหายที่ชุมชนต้องรับผิดชอบ คือ จำนวนความเสียหายที่ฝ่ายปกครองต้องชดใช้³¹

4.2 หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่าง เท่าเทียมกัน แต่โดยการใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติเนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการปฏิบัติแก่บุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกัน ไปทั้งนี้ย่อม ต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรมมีดังนี้

4.2.1 **ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคน** เว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติคือต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์ เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่ เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือเหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับ การปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์ เช่นเดียวกัน แต่หากมิใช่เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกัน ได้ ดังนั้นกฎเกณฑ์

³¹ อภิวัฒน์ สุดสาว นิติกร สำนักกฎหมาย(2554) หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วารสารจตุรนิติ

ที่มาบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกฝ้ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไป

4.2.2 การใช้กฎหมายที่แตกต่างกันนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎหมายนั้น การใช้กฎหมายที่แตกต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎหมาย คือกฎหมายที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้นถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน แต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้น แตกต่างกันแล้วกฎหมายที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎหมายเดียวกัน

4.2.3 การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่อง ประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนี้จะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎหมายเพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมืองทางการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอัน เพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุดและการใช้ มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักแห่ง ความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

4.2.4 การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้น จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นแม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตามแต่อย่างไรก็ดีการกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่สามารถใช้กฎหมายดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นที่เห็นได้ชัดก็คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่อง แหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

4.2.5 การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่หรือการปฏิบัติในทางบวก คือ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มี สถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่³²

4.2.6 การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากระบบที่แตกต่างกัน ดังนั้นการจะพิจารณาเปรียบเทียบว่ามีการปฏิบัติเท่าเทียมกันหรือไม่ ต้องมีการเปรียบเทียบว่าอยู่ในระบบเดียวกันหรือไม่ เช่น การที่กำหนดให้ข้าราชการ ทหาร หรือตำรวจไม่มีสิทธิในการประท้วงการนัดหยุดงานเพื่อต่อรองค่าจ้างหรือเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบของเอกชนที่ให้ลูกจ้างมีสิทธิที่ใช้การประท้วง การนัดหยุดงานตาม

³² อกวิวัฒน์ สุดสาว นิตกร สำนักกฎหมาย(2554) หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วารสารจตุนิติ ม.ก.-ก.พ.54 หน้า 149-150

ขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นเครื่องมือในการต่อรอง เรื่องเงื่อนไขในการจ้างได้ ในกรณีนี้มีอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันอันเป็นขัดต่อหลักความเสมอภาค ทั้งนี้เพราะระบบของราชการกับระบบของภาคเอกชนนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในบางกรณีจึงไม่อาจจะนำระบบที่แตกต่างกันมาพิจารณาเปรียบเทียบกับปฏิบัติ ที่แตกต่างกันได้

4.2.7 การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากประเพณีที่แตกต่างกัน อาจเป็นเหตุผลในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน โดยการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมนั้นต้องไม่ขัดหลักการปฏิบัติกันมายาวนานเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความถูกต้อง แต่จะต้องใช้หลักความยุติธรรมของประชาชนในขณะปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ตัวอย่างเช่น สถาบันการศึกษาของรัฐแห่งหนึ่งได้ตั้งมาเป็นเวลายาวนานมาก ซึ่งในขณะที่ตั้งนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อจะให้เฉพาะลูกหลานของข้าราชการเท่านั้นได้ศึกษาเล่าเรียน ต่อมาเมื่อการศึกษาเปิดกว้างขึ้นสำหรับการรับบุคคลอื่นเข้าศึกษา แต่สถาบันดังกล่าวก็ยังกำหนดไว้ว่าผู้ที่เข้าราชการของหน่วยงานนั้นย่อมได้รับสิทธิพิเศษในการคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันแห่งนั้น ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการยึดถือประเพณีที่ปฏิบัติมาอย่างยาวนานของสถาบันการศึกษาแห่งนั้น ไม่อาจจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาหลักความเสมอภาคได้ เพราะการพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องอาศัยหลักความยุติธรรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเป็นต้น

จะเห็นได้ว่า หลักความเสมอภาคไม่ได้บังคับให้องค์กรต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเดียวกัน ตรงกันข้าม กลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน ในทางปฏิบัติก็มีการแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทต่างๆ เช่น ผู้เยาว์ บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ข้าราชการ ทนายความ วิศวกร เกษตรกร ฯลฯ แล้วปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทกันให้แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม การแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทๆ แล้วปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไป (Different treatment) นั้น ใช่ว่าจะกระทำได้เสมอไปในทุกกรณี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติวางข้อจำกัดไว้ 2 ประการ ดังนี้³³

ประการแรก ห้ามมิให้แบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทโดยคำนึงถึงศาสนา นิกายหรือลัทธินิยม แล้วปฏิบัติต่อบุคคลที่ถือศาสนา นิกาย หรือลัทธินิยมต่างๆ ให้แตกต่างกันออกไปดังจะเห็นได้จากความในมาตรา 37 ววรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่ง(ซึ่งได้แก่เสรีภาพในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตาม

³³ อภิวัฒน์ สุดสาว นิตกร สำนักกฎหมาย(2554) หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วารสารจตุลนิติ ม.ค.-ก.พ.54 หน้า 149-150

ความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิบัติที่หน้าพินิจและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน)บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น”

ประการที่สอง ถึงแม้ว่าการแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทโดยพิจารณาจากเรื่องอื่นๆ นอกจากความเชื่อทางศาสนา แล้วปฏิบัติต่อบุคคลแต่ละประเภทแตกต่างกัน จะกระทำได้แต่การกระทำเช่นว่านี้ก็จะต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังด้วย การแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทแล้วปฏิบัติต่อบุคคลแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไป โดยปราศจากเหตุผลที่ “ควรค่าแก่การรับฟัง” (raison objectivement plausible) ถือว่าเป็น “การเลือกที่รักมักที่ชัง” หรืออีกนัยหนึ่ง “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล” (unfair discrimination) ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา 30 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้” อย่างไรก็ตาม วรรคสี่ของมาตราเดียวกันนี้ไม่ให้ถือว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น” เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามความในวรรคสามการปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ³⁴

5 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

หลักการและสาระสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นไปตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีการบริหาร จัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล มีความคล่องตัวในการดำเนินงานควบคู่กับความรับผิดชอบที่จะดำเนิน การกิจอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ มีความเชื่อมโยงกับ นโยบายของรัฐบาล โดยรัฐสามารถกำกับดูแลและตรวจสอบได้โดยกลไกของรัฐ จึงมีประเด็นต่าง ๆ ที่สมควรได้รับทราบดังนี้

³⁴ คณะกรรมการเพื่อศึกษาข้อมูลและข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครปฐม (2558) หน้า 1

5.1 สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

5.1.1 มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ

5.1.2 เป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

5.1.3 เป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอ และจำเป็นต่อการประกันคุณภาพการศึกษา

5.2 ความเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล

5.2.1 การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ทั้งการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการ และ การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม ต้องเป็นไปอย่างมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของสังคมเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและแผนการพัฒนาประเทศ

5.2.2 การผลิตบัณฑิต ควรให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ จัดการศึกษาหลากหลายรูปแบบ ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งมีความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการปรับตัวไปตามสถานการณ์

5.2.3 ให้มีกลไกการจัดสรรงบประมาณ หรือกลไกการกำกับดูแล โดยองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อความเชื่อมโยงกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

5.3 ความคล่องตัวของมหาวิทยาลัย

ให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวโดยกลไกของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็น องค์กรที่รับผิดชอบ ควบคุม ดูแล การดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดย สภามหาวิทยาลัยจะสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ ได้เอง ภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง การบริหารจัดการจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็น ส่วนใหญ่ ยกเว้นเรื่องที่จะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบและนำเสนอ คณะรัฐมนตรีต่อไป³⁵

5.4 สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย

5.4.1 องค์กรประกอบของสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย จำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัย ที่มาจากบุคคลภายนอกมากกว่าบุคคลภายในมหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากบุคคลภายนอกประกอบด้วยผู้แทนหรือบุคคลซึ่งคณะกรรมการสรรหาคัดเลือกจากรายชื่อที่คณะกรรมการการอุดมศึกษา เสนอจำนวน 1 คน และผู้แทนจากภาคเอกชน ชุมชน หรือสังคม ตามความเหมาะสมและภูมิหลังของแต่ละมหาวิทยาลัย

³⁵ คณะกรรมการเพื่อศึกษาข้อมูลและข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครปฐม (2558) หน้า 1-2

5.4.2 อธิการบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุด มีหน้าที่ดำเนินการบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้ นโยบายที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด และให้สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่กำกับดูแลอธิการบดีโดยตรง โดยมี กระบวนการกำกับดูแลที่โปร่งใสชัดเจน

การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดี ต้องมี กระบวนการที่โปร่งใส ไม่ใช่การเลือกตั้ง แต่ให้ใช้วิธีการสรรหาตามข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย โดยมี คณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง และมีผู้แทนจากคณะกรรมการ การอุดมศึกษาร่วมด้วย

5.5 การบริหารจัดการทั่วไป

ให้มหาวิทยาลัยใช้หลักบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) โดยอาจออกข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ ว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดี เพื่อเป็นแนวทางในการออกระเบียบข้อบังคับ และแนวทาง ในการดำเนินกิจกรรม ทั่วไปของมหาวิทยาลัย

5.6 การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีหลักการดังนี้

5.6.1 บุคลากรของมหาวิทยาลัยที่ได้รับการบรรจุภายหลังจากพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ มี สถานภาพเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยอาจเรียกชื่อว่า “ข้าราชการมหาวิทยาลัย...” หรือ “ พนักงาน มหาวิทยาลัย ...” หรือชื่ออื่น ๆ ซึ่งจะได้รับสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าข้าราชการ การได้รับ เงินเดือนและ ผลประโยชน์ตอบแทนเป็น ไปตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด โดยให้สอดคล้องกับศักยภาพ และผลิตภาพทาง วิชาการที่เกิดขึ้น

5.6.2 ข้าราชการและลูกจ้างประจำเดิมของมหาวิทยาลัยสามารถเลือกสถานภาพ โดยขอเข้า สู่บุคลากรระบบใหม่ได้ตามความสมัครใจ ในส่วนของข้าราชการนั้นเมื่อเปลี่ยนแปลงสถานภาพแล้วให้คง สิทธิ การเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสิทธิประโยชน์อื่นตามที่รัฐกำหนด

5.6.3 ระบบบริหารงานบุคคลให้ตราเป็นข้อบังคับ โดยให้มีองค์การบริหารบุคคลที่บุคลากร มีส่วนร่วม ยึดหลักการบริหารในระบบคุณธรรม (Merit System) มีระบบการประเมินผลการทำงานของ บุคลากรที่โปร่งใส เป็นระบบ ให้คุณสำหรับผู้ทำดีมีคุณประโยชน์ที่ชัดเจน ขณะเดียวกันต้องจัดให้มีกลไก ให้ความเป็นธรรมต่าง ๆ ได้แก่ ระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่ขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย³⁶

³⁶คณะกรรมการเพื่อศึกษาข้อมูลและข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครปฐม (2558) หน้า 2-3

5.7 งบประมาณและทรัพย์สิน

5.7.1 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และเพื่อประกันคุณภาพการศึกษาเงินอุดหนุนดังกล่าวถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย กรณีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจาก แหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณ ให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น

5.7.2 รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย

5.7.3 มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินได้ ทรัพย์สินที่ได้มาโดยมีผู้ยกให้หรือได้มาโดยการซื้อจากเงินรายได้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้ รายได้จากการดำเนินงานถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

5.7.4 มหาวิทยาลัยต้องมีระบบบริหารการเงิน และระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพ โดยไม่ขัดแย้งกับมาตรฐานและนโยบายการบัญชีที่รัฐกำหนด การใช้จ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัย

5.7.5 ให้มีกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นกลไกภายในมหาวิทยาลัย และภายนอกโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเห็นชอบ และมีกลไกผู้ตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย

5.8 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ให้สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่าง ส่วนงานภายในมหาวิทยาลัย และระหว่างสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ตลอดจนชุมชน สถานประกอบการ หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

5.9 การบริหารงานวิชาการ

5.9.1 การบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ โดยให้ การดำเนินการเสรีจึ้นที่สภามหาวิทยาลัยมากที่สุด ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานทาง วิชาการที่ รัฐกำหนด

5.9.2 ให้สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการ ทำวิจัย การนำผลงานวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ชุมชน และประเทศชาติ³⁷

³⁷ คณะกรรมการเพื่อศึกษาข้อมูลและข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครปฐม (2558)

5.10 การกำกับ ตรวจสอบ

5.10.1 การกำกับ ตรวจสอบ โดยกลไกภายในมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยต้องวางระเบียบและกลไกเพื่อควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และ ประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยให้ประชาคมในมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย

5.10.2 การกำกับ ตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก

5.10.2.1 โดยระบบการกำกับของรัฐ ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานประมาณ เป็นต้น

5.10.2.2 การกำกับด้วยกลไกงบประมาณ โดยพิจารณาเป้าหมายและผลการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ในการจัดสรร เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นกลไกผลักดันให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเป็นไปตามนโยบาย และแผนของรัฐ

5.10.2.3 การกำกับด้านนโยบายของรัฐ

5.10.2.4 การกำกับด้วยระบบรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพ โดยสำนักงานรับรอง มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

5.10.3 รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย ในกรณีที่ การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือมีความขัดแย้งเกิดขึ้นภายในมหาวิทยาลัย หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม ให้รัฐมนตรีกำกับ ดูแล นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ³⁸

³⁸ คณะกรรมการเพื่อศึกษาข้อมูลและข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครปฐม (2558)

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศกับประเทศไทย

1. กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบวินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ตามที่กล่าวมาข้างต้นคำสั่งลงโทษทางวินัยจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 5 ที่ให้ความหมายของคำสั่งทางปกครองไว้ว่า

1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติการวินิจฉัยอุทธรณ์การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539³⁹

1.1 ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในอดีตที่ผ่านมาหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองและกระบวนการภายหลังออกคำสั่งทางปกครองแล้วบ้างก็บัญญัติไว้ในกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องเป็นจำนวนหลายร้อยฉบับ บ้างก็เป็นเพียงแนวปฏิบัติภายในของแต่ละส่วนราชการก็ได้กำหนดซึ่งไม่มีคำบังคับเป็นกฎหมาย โดยกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องแต่ละฉบับหรือแนวปฏิบัติภายในของแต่ละส่วนราชการต่างก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ไว้แตกต่างกัน ส่งผลให้การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในเรื่องสิทธิที่เอกชนจะได้รับจากการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ อีกทั้งกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องยังมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมแก่เอกชนหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำกว่าที่เจ้าหน้าที่พึงปฏิบัติ จึงเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ง่ายขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงได้ตราพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ขึ้นใช้บังคับในฐานะเป็นกฎหมายกลางที่กำหนด

³⁹ สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน

หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองและกระบวนการภายหลังออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่และเพื่อสร้างกลไกในการควบคุมเชิงป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจเข้าไปกระทบต่อสิทธิของเอกชน

1.2 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

1.2.1 การบังคับใช้กับคำสั่งทางปกครอง

แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 5 จะได้ให้ความหมายของคำว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ว่าหมายถึง “การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้” ก็ตาม แต่หากพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ทั้งฉบับแล้วจะพบว่าไม่มีมาตราใดหรือส่วนใดกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการหรือขั้นตอนในการออก “กฎ” ไว้เลย โดยหลักเกณฑ์ทั้งหมดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นเรื่องการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ภายหลังจากที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จึงใช้บังคับกับการออก “คำสั่งทางปกครอง” เท่านั้น มิได้ใช้บังคับกับการออกกฎและการกระทำอย่างอื่นใดที่ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นระเบียบภายในฝ่ายปกครอง คำสั่งภายในฝ่ายปกครอง สัญญาทางครอง หรือปฏิบัติการทางปกครอง ฉะนั้น หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการออกกฎ ออกระเบียบภายในฝ่ายปกครอง ออกคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง ทำสัญญาทางปกครอง หรือดำเนินการปฏิบัติการทางปกครอง เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่ประการใด แม้การกระทำดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจปกครองก็ตาม ทั้งนี้ เพราะมิใช่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

1.2.2 การบังคับใช้ในฐานะเป็นกฎหมายเป็นกลาง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองและการปฏิบัติภายหลังออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่มีมาตรฐานเดียวกันและเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่เจ้าหน้าที่พึงปฏิบัติต่อเอกชน ซึ่งสถานะความเป็นกฎหมายกลางของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 3 วรรคหนึ่ง โดยบัญญัติว่า⁴⁰

⁴⁰สุริยา ปานแป้น,อนุกวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน

มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

บทบัญญัติดังกล่าวได้แสดงเจตนารมณ์ได้อย่างชัดเจนว่าประสงค์จะให้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นมาตรฐานกลางที่ใช้บังคับกับการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคำสั่งทางปกครองไว้อย่างไร เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะทุกฉบับ โดยสถานะความเป็น “กฎหมายกลาง” ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ย่อมหมายความว่า ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองไว้อย่างไร เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองไว้อย่างไร เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะนั้น เว้นแต่กรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองไว้หรือกำหนดไว้แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เจ้าหน้าที่จะใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะนั้นไม่ได้ แต่จะต้องใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บังคับแก่กรณี

คำว่า “หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม” หมายถึง หลักเกณฑ์ที่ทำให้บุคคลซึ่งอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองมีโอกาสต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนหรือเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิของตนได้ในฐานะที่ตนเป็นผู้ทรงสิทธิ โดยทั่วไปหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจแยกออกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณา ที่ต้องให้คู่กรณีมีสิทธิหรือโอกาส ในการปกป้องผลประโยชน์ของตน เช่น การให้คู่กรณีมีสิทธิได้ทราบข้อเท็จจริงและมีสิทธิโต้แย้งพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30 และส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่ต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นตามมาตรา 12 และต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลางตามมาตรา 13 และมาตรา 16

ส่วนคำว่า “มาตรฐานในการปฏิบัติราชการ” หมายถึง หลักเกณฑ์ที่ทำให้การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงกว่าที่อยู่โดยทั่วไป เช่น การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือหรือการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามมาตรา 3⁴¹

⁴¹สุริยา ปานแป้น,อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน

1.3 ข้อยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

1.3.1 ข้อยกเว้นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะและหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติราชการไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะนั้น โดยไม่ต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการสูงกว่าหรือเท่ากับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 อยู่แล้ว กรณีย่อมไม่มีเหตุผลใดที่จะปฏิเสธการนำหลักเกณฑ์ในกฎหมายเฉพาะมาใช้บังคับด้วยการนำหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับแทน

1.3.2 ข้อยกเว้นเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้ง

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนด ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ไว้โดยเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะมาใช้บังคับเสมอตามมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้นมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือไม่ ทั้งนี้เพราะเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับในเรื่องการเยียวยาความเสียหายโดยกระบวนการอุทธรณ์ในขั้นตอนต่างๆ และกำหนดระยะเวลาสำหรับการโต้แย้งนั้นอาจจะมีอยู่แตกต่างกันไป อีกทั้งสาระในแต่ละกฎหมายอาจไม่เหมือนกัน จึงเป็นการยากที่จะให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ทั้งหมด⁴²

1.3.3 ข้อยกเว้นเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง ไว้โดยเฉพาะแล้วเจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะนั้นๆ ก่อน แม้ว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่อย่างไรก็ดีมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

⁴² สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 26-27

ปกครอง พ.ศ.2539 ก็ให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ที่จะไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายเฉพาะ โดยเลือกมาใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก็ได้ หากเห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะจะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

1.3.4 ข้อยกเว้นเกี่ยวกับองค์กรหรือการปฏิบัติงาน

1.3.4.1 ข้อยกเว้นในแง่องค์กร หมายความว่า การกระทำขององค์กรนั้นๆ ในทุกกรณี แม้ว่าจะเป็นการเตรียมการหรือดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ก็ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งองค์กรที่ได้รับการยกเว้นดังกล่าวคือ รัฐสภา และ คณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง(1)

1) รัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้ อำนาจนิติบัญญัติอำนาจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครอง แม้ไม่มีการบัญญัติ ยกเว้นก็ไม่อาจนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับกับรัฐสภาได้โดยสภาพ อย่างไรก็ตามสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่ถือว่าเป็นรัฐสภา ดังนั้น ในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการทั้งสองใช้อำนาจปกครองออกคำสั่งทางปกครอง สำนักงานเลขาธิการทั้งสองต้อง ปฏิบัติตาม ด้วย

2) คณะรัฐมนตรี ประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่ เกิน 35 คน มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ทั้งนี้ โดยสภาพแล้วคณะรัฐมนตรี สามารถกระทำการได้ 2 สถานะ กล่าวคือ ในฐานะหนึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งมี ลักษณะของการกระทำทางรัฐบาลอื่นไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยไม่จำเป็นต้องบัญญัติยกเว้นไว้แต่ในอีกฐานะหนึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครอง ซึ่งการกระทำบางอย่างก็ออกมาในรูปแบบคำสั่งทางปกครองก็ต้องอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ.2539 ด้วย⁴³

1.3.4.2 ข้อยกเว้นในแง่การปฏิบัติงาน

1) การปฏิบัติงานที่มีใช้การกระทำทางปกครอง ย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับ ของกฎหมายในทางกฎหมายปกครอง ฉะนั้น แม้จะไม่มีกรบัญญัติไว้ก็ไม่อาจนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับกับการกระทำเหล่านั้นได้ ซึ่งได้แก่การปฏิบัติงานดังต่อไปนี้

⁴³ สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ วิญญูชน หน้า 27-28

การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในทางนโยบายโดยตรง การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ องค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

2) การปฏิบัติงานที่เป็นการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะพิเศษ แม้ว่าจะเป็นการใช้อำนาจปกครอง แต่การปฏิบัติงานดังกล่าวมีลักษณะพิเศษหรือมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงบัญญัติไว้โดยเฉพาะอยู่แล้ว เช่น การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดีและการวางทรัพย์ การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

1.4 ความหมายและองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง

1.4.1 ความหมายของคำสั่งทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ไว้เป็นการเฉพาะ โดยให้ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า คำสั่งทางปกครองมี 2 ความหมาย คือ ความหมายโดยแท้ตาม(1) ดังที่จะกล่าวต่อไป กับความหมายโดยผลของกฎหมายตาม(2) ซึ่งปัจจุบันนายกรัฐมนตรีได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 เพื่อกำหนดให้การดำเนินการใดหรือคำสั่งลักษณะใดเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์⁴⁴

1.4.2 องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง

1.4.2.1 คำสั่งนั้นต้องเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่

คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.ดังกล่าวกำหนดว่า เจ้าหน้าที่ หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม โดยหลักแล้วเอกชนไม่ใช่เจ้าหน้าที่ การกระทำต่างๆของเอกชนที่เป็นการแสดงเจตนาให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งจึงไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่เอกชนนั้นจะได้รับ

⁴⁴สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 28-29

มอบอำนาจปกครองให้กระทำการบางอย่างแทนรัฐ การกระทำของเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจึงอาจเป็นคำสั่งทางปกครองได้

1.4.2.2 คำสั่งนั้นต้องเป็นการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายฝ่ายเดียว

การกระทำโดยเจ้าหน้าที่อันจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องเกิดจากการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายเพียงฝ่ายเดียวบังคับแก่เอกชน โดยเอกชนนั้นไม่จำเป็นต้องยินยอมด้วย และต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองเท่านั้น ต่างจากสัญญาที่คู่กรณีต้องยินยอมด้วย

1.4.2.3 คำสั่งนั้นต้องเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล

คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น คำสั่งอนุญาตให้ตั้งโรงงาน คำสั่งลงโทษวินัย เป็นต้น ด้วยเหตุนี้คำสั่งทางปกครองจึงแตกต่างจาก “ปฏิบัติการทางปกครอง” เพราะปฏิบัติการทางปกครองเป็นการกระทำที่ไม่ได้มุ่งผลทางกฎหมายแต่อย่างใด แต่เป็นการกระทำเพื่อให้บรรลุผลทางข้อเท็จจริงบางประการ

1.4.2.4 คำสั่งนั้นต้องมีผลเฉพาะกรณี

คำสั่งทางปกครองต้องมีผลบังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ด้วยเหตุนี้คำสั่งทางปกครองจึงแตกต่างจากกฎ เพราะกฎเป็นกรณีที่ใช้อำนาจปกครองกำหนดกฎเกณฑ์หรือสร้างนิติสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

1.4.2.5 คำสั่งนั้นต้องมีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง ฉะนั้น คำสั่งทาง

ปกครองจึงมีผลเป็นการก่อ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่มีสถานะเป็นประชาชนทั่วไปซึ่งอยู่นอกองค์กรฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุนี้คำสั่งทางปกครองจึงแตกต่างจาก คำสั่งภายในฝ่ายปกครอง หรือ มาตรการภายในฝ่ายปกครอง เพราะคำสั่งภายในฝ่ายปกครองเป็นคำสั่งเป็นคำสั่งที่มีผลต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคลากรภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น ประชาชนทั่วไปไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งภายในฝ่ายปกครองดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ในบางกรณีแม้ผู้รับคำสั่งจะเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคลากรภายในฝ่ายปกครอง แต่คำสั่งดังกล่าวอาจเป็นคำสั่งทางปกครองก็ได้ ถ้าคำสั่งนั้นมีผลกระทบต่อสถานะส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ตั้งประชาชนทั่วไป ซึ่งถือได้ว่าคำสั่งนั้นมีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครองแล้ว เช่น คำสั่งบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ เป็นต้น⁴⁵

⁴⁵สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน

1.5 ตัวการในการพิจารณาทางปกครอง

1.5.1 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

1.5.1.1 ความหมายของเจ้าหน้าที่ โดยปกติเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมาตรา 5 ให้ความหมายว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น เอกชนจึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐตามความหมายดังกล่าว ทำให้ไม่อาจพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองได้ เว้นแต่เอกชนผู้นั้นจะได้รับมอบให้ใช้อำนาจปกครองกระทำการบางอย่างแทนรัฐ เช่นนี้เอกชนผู้นั้นย่อมมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ ที่มีอำนาจดำเนินการกระบวนพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองได้

1.5.1.2 เจ้าหน้าที่ต้องมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 12 ได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้น ซึ่งการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นหรือไม่ต้องพิจารณาจากกฎหมายว่าได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไว้หรือไม่

1.5.1.3 เจ้าหน้าที่ต้องมีความดำรงอยู่ในทางกฎหมาย นอกจากเจ้าหน้าที่จะต้องมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องและพื้นที่ที่ตนออกคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่นั้นจะต้องมีความดำรงอยู่ในทางกฎหมายในเวลาที่ทำคำสั่งทางปกครองด้วย คำสั่งทางปกครองนั้นจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยความดำรงอยู่ในทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้ เจ้าหน้าที่ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยชอบ เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการประชุมโดยชอบ เจ้าหน้าที่ต้องมีความเป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 13 ถึงมาตรา 18⁴⁶

1.5.2 คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง

1.5.2.1 ความหมายของคู่กรณี หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกระทบกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ทั้งนี้บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคลอาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกระทบกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เมื่อพิจารณาความหมายจากคู่กรณีดังกล่าวได้แก่บุคคล 4 ประเภท ดังต่อไปนี้ ผู้ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับ

⁴⁶สุรียา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์
วิญญูชน หน้า 30-31

ของคำสั่งทางปกครอง ผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

1.5.2.2 ความสามารถของคู่กรณีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 22 กำหนดให้ผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้จะต้องเป็น (1) ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ (2) ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (3) นิติบุคคลหรือคณะบุคคลตามมาตรา 21 โดยผู้แทนหรือตัวแทนแล้วแต่กรณี (4) ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.5.2.3 การกระทำการโดยตัวแทน ในกรณีที่คู่กรณีไม่ประสงค์จะเข้ามาดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองด้วยตนเอง คู่กรณีย่อมมีสิทธิแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะการทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใดๆ ได้ตามมาตรา 24 และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่เรียกว่า “สิทธิในการแต่งตั้งผู้ทำการแทน” ในการนี้เจ้าหน้าที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองกับตัวคู่กรณีได้เฉพาะเมื่อเป็นเรื่องที่ผู้นั้นมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำกรณันั้นด้วยตนเอง และแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วยการแต่งตั้งผู้ทำการแทนนั้นอาจแบ่งได้ 2 กรณี คือ (1) คู่กรณีคนเดียวแต่งตั้งตัวแทนตามมาตรา 24 และ (2) คู่กรณีเกินกว่า 50 คน แต่งตั้งตัวแทนร่วมตามมาตรา 25⁴⁷

1.6 สิทธิของคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง

1.6.1 สิทธิได้รับแจ้งข้อเท็จจริงและโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน

สิทธิประการนี้มีหลักการเบื้องต้นมาจาก “หลักฟังความทุกฝ่าย” โดยมีสาระสำคัญว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ซึ่งข้อเท็จจริงที่คู่กรณีมีสิทธิได้ทราบจากเจ้าหน้าที่ หมายถึง ข้อเท็จจริงสำคัญที่เจ้าหน้าที่จะใช้เป็นเหตุผลในการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้น มิใช่ข้อเท็จจริงปลีกย่อยที่ไม่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครอง แต่หากคำสั่งทางปกครองนั้นให้ประโยชน์แก่คู่กรณีเพียงอย่างเดียว เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30 วรรคหนึ่งแต่อย่างใด แต่กระนั้นเจ้าหน้าที่อาจไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ

⁴⁷ สุรียา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์

และมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก็ได้ หากปรากฏข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ มาตรา 30 วรรคสอง ได้กำหนดไว้ ซึ่งมีอยู่ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ (1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (2) เมื่อจะมีผล ทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป (3) เมื่อเป็น ข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง (4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ (5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง

1.6.2 สิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครอง

คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ในกรณี ที่ตนต้องมาปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยเหลือตนในการชี้แจงหรือโต้แย้งข้อเท็จจริงตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง อย่างไรก็ดี ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองบางเรื่อง เช่น การสัมภาษณ์เพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับ ราชการอันเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่โดยสภาพขอเรื่องแล้วคู่กรณีย่อมไม่อาจนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามา ในการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวได้

การนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองจำกัดเฉพาะกรณีที่ คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่เท่านั้น ในกรณีที่คู่กรณีไม่ได้มาปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่ ทนายความหรือที่ ปรึกษาจะเข้ามาติดต่อกับเจ้าหน้าที่แทนคู่กรณีไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากคู่กรณีแล้ว

1.6.3 สิทธิตรวจสอบเอกสารของเจ้าหน้าที่

คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจสอบเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิ ของตนได้ แต่จะขอตรวจสอบเอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นไม่ได้ ทั้งนี้ หากยังไม่ได้ทำ คำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจสอบเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย คงมีสิทธิขอได้เฉพาะ เอกสารที่ปรากฏในกระบวนการพิจารณาเพื่อทำคำสั่งทางปกครองเท่านั้นตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ถ้า เอกสารหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีขอตรวจดูนั้นเป็นเอกสารหรือพยานหลักฐานที่ต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับ เจ้าหน้าที่ย่อมมีสิทธิปฏิเสธไม่อนุญาตให้คู่กรณีตรวจสอบเอกสารตามที่ขอได้เช่นกันตามมาตรา 32⁴⁸

1.6.4 สิทธิได้รับการแจ้งสิทธิและได้รับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่

การพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองมิใช่การดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ เจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่จะตั้งตัวเป็นปฏิปักษ์กับคู่กรณี ฉะนั้น มาตรา 27 ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ใน กระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี เมื่อมีผู้ยื่นคำขอเพื่อให้เจ้าหน้าที่มี

⁴⁸สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า

คำสั่งทางปกครอง ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของคำขอ และความครบถ้วนของเอกสาร บรรดาที่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดให้ต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอ หากคำขอไม่ถูกต้อง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแนะนำให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมเสียให้ถูกต้อง และหากมีเอกสารใดไม่ครบถ้วนให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบทันทีหรือภายในไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำขอ ในการแจ้งดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของผู้รับคำขอและระบุนายการเอกสารที่ไม่ถูกต้องหรือยังไม่ครบถ้วนให้ผู้ยื่นคำขอทราบพร้อมทั้งบันทึกการแจ้งดังกล่าวไว้ในกระบวนการพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย

เมื่อผู้ยื่นคำขอได้แก้ไขคำขอหรือจัดส่งเอกสารตามที่ระบุในการแจ้งตามวรรคสองครบถ้วนแล้วเจ้าหน้าที่จะปฏิเสธไม่ดำเนินการตามคำขอเพราะเหตุยังขาดเอกสารอีกมิได้ เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือกฎและได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา 20 ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยพลัน หากเห็นว่าเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

ผู้ยื่นคำขอต้องดำเนินการแก้ไขหรือส่งเอกสารเพิ่มเติมต่อเจ้าหน้าที่ภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนดหรือภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่อนุญาตให้ขยายออกไป เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว หากผู้ยื่นคำขอไม่แก้ไขหรือส่งเอกสารเพิ่มเติมให้ครบถ้วน ให้ถือว่าผู้ยื่นคำขอไม่ประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามคำขอต่อไป ในกรณีเช่นนั้นให้เจ้าหน้าที่ส่งเอกสารคืนให้ผู้ยื่นคำขอพร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้ผู้ยื่นคำขอทราบ และบันทึกการดำเนินการดังกล่าวไว้

1.6.5 สิทธิได้ทราบเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง

ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

พึงสังเกตว่า มาตรา 37 ไม่ได้กำหนดว่าการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวนี้ต้องจัดในที่ใด การจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งทางปกครองเสมอไป⁴⁹

⁴⁹สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 33-34

1.6.6 สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุนกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้อย่างไร เจ้าหน้าที่ที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ อย่างไรก็ตามไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์ไม่ทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด เพียงแต่มาตรา 40 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดว่า ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

2 วินัยและการรักษาวินัยตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

เนื่องจากการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่ละแห่งมุ่งเน้นไปในงานบริการทางวิชาการเป็นส่วนใหญ่ ในเรื่องวินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งได้ร่างจาก พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ในมาตรา 80 ถึงมาตรา 106 เป็นต้นแบบ

2.1 ข้อกำหนดวินัย

คือ การที่ข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดไว้ และหมายความรวมถึงการที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องส่งเสริมและดูแลระมัดระวังให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่กระทำผิดวินัยด้วย โดยพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ข้อกำหนดวินัยไว้ตามมาตรา 80 ถึงมาตรา 86 ซึ่งข้อกำหนดวินัยจะมีการแบ่งย่อย ได้ดังนี้

2.1.1 วินัยต่อประเทศชาติ ต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ตามมาตรา 81

2.1.2 วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มีดังต่อไปนี้

2.1.2.1 ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม (ม.82(1))⁵⁰

⁵⁰พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551” (2551,23 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125/ ตอนที่ 22 ก/หน้า

2.1.2.2 ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ (ม.82(2))

2.1.2.3 ต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ รักษาประโยชน์ของทางราชการ (ม.82(3))

2.1.2.4 ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้ (ม.83(5) และ ม.85(2,3))

2.1.2.5 ต้องรักษาความลับของทางราชการ (ม.82(6))

2.1.2.6 ต้องเป็นกลางทางการเมือง (ม.82(9))

2.1.2.7 ต้องไม่อาศัยตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์ (ม.83(3))

2.1.2.8 ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ (ม.83(4))

2.1.2.9 ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ (ม.83(5))

2.1.2.10 ต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท (ม.83(6))

2.1.2.11 ต้องไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด (ม.85(1))

2.1.2.12 ต้องไม่ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (ม.85(1))

2.1.3 วินัยต่อผู้บังคับบัญชา

2.1.3.1 ต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา (ม.82(4))

2.1.3.2 ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา (ม.83(1))

2.1.3.3 ต้องไม่กระทำการข่มผู้บังคับบัญชา (ม.83(2))

2.1.4 วินัยต่อผู้ร่วมงาน

2.1.4.1 ต้องรักษาความสามัคคี(ม.82(7))

2.1.4.2 ต้องไม่กลั่นแกล้งกัน(ม.83(7))

2.1.5 วินัยต่อประชาชน

2.1.5.1 ต้องต้อนรับให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม ให้ความสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน (ม.82(8))

2.1.5.2 ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ (ม.83(9) และ ม.85(5))⁵¹

2.1.6 วินัยต่อตนเอง

⁵¹พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551” (2551,23 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125/ ตอนที่ 22 ก/หน้า 1/25 มกราคม 2539

2.1.6.1 ต้องรักษาชื่อเสียง เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย (ม.82(10))

2.1.6.2 ไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง (ม.85(4))

2.1.6.3 ไม่กระทำผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก (ม.85(6))

2.1.6.4 ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ(ม.83(8))

2.2 การรักษาวินัย ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัด โดยต้องกระทำการใดอันเป็นข้อปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติ และไม่กระทำความผิดอันเป็นลักษณะความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 แบ่งเป็นมาตราดังนี้

มาตรา 87 ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

มาตรา 88 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัยโทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังต่อไปนี้ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก

มาตรา 88 การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใดและตามมาตราใด

2.3 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

หมายถึงการดำเนินการหรือกระบวนการทั้งหลายที่จะต้องกระทำเป็นพิธีการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือตามกฎหมาย ก.พ. ที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำความผิดวินัยหรือมีกรณีถูกล่าหาวากระทำความผิดวินัยและผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้พิจารณาเห็นว่ากรณีมีมูลแล้ว

จุดมุ่งหมายของขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยเพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยได้กระทำความผิดวินัยในกรณีใดหรือไม่อย่างไร โดยดำเนินการอย่างรวดเร็ว ยุติธรรม และโดยปราศจากอคติ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษที่เหมาะสมกับความผิดและไม่ให้ผู้ไม่มีความผิดถูกลงโทษ

ผู้มีหน้าที่ดำเนินการทางวินัย ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 และผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 (ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด)⁵²

⁵²พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551” (2551,23 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125/ ตอนที่ 22 ก/หน้า

ส่วนขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยนั้นจะเริ่มต้นที่มีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย(มาตรา 90)ผู้บังคับบัญชาต้องรายงานผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 โดยเร็ว หลังจากนั้นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการสืบสวนพิจารณาเบื้องต้น(มาตรา 91) สืบสวนเสร็จแล้วพบว่า ไม่มีมูลให้ยุติเรื่อง แต่หากมูลให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ ถ้าเป็นกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง(มาตรา 92) ถ้ามีความผิดสั่งลงโทษ โดยไม่ต้องกรรมการสอบสวนก็ได้(มาตรา 92)(มาตรา 99) หากไม่ผิดให้สั่งยุติเรื่อง(มาตรา 92 วรรคสอง)

ถ้ามีมูลความผิดร้ายแรง(มาตรา 93) ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แต่งตั้งกรรมการสอบสวนแล้ว รายงานผลและความเห็นต่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57(มาตรา 93) เมื่อผลการสอบสวนพบว่า ผิดแต่ไม่ร้ายแรงให้สั่งลงโทษตามมาตรา 96 แต่หากว่าผิดร้ายแรงให้สั่งลงโทษตามมาตรา 97 โดยให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก⁵³

3. กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบวินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

ก่อนจะพัฒนามาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่งเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ต่อมาจึงออกนอกระบบกลายเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อสะดวกในการบริหารจัดการ ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจถึงวินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการจำเป็นต้องศึกษา พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

3.1 ข้อกำหนดวินัย

คือ การที่ข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดไว้ และหมายความรวมถึงการที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องส่งเสริมและดูแลระมัดระวังให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่กระทำผิดวินัยด้วย โดยอยู่ในมาตรา 37 ถึงมาตรา 46

3.1.1 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ (มาตรา 38)

3.1.2 การปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁵⁴

⁵³พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551” (2551,23 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125/ ตอนที่ 22 ก/หน้า 1/25 มกราคม 2539

⁵⁴พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 และ แก้ไขเพิ่มเติม (2547,30 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121/ ตอนที่พิเศษ 70 ก/หน้า 33 12 พฤศจิกายน 2547

การปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของทางราชการ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวัง รักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง(มาตรา 39)

3.1.3 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้ง ถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วยการรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง(มาตรา 40)

3.1.4 การกลั่นแกล้ง การดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง ผู้ร่วมปฏิบัติราชการ นักเรียน นิสิต นักศึกษา หรือประชาชนอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง(มาตรา 41)

3.1.5 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่กระทำการ หรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน การกระทำดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย(มาตรา 42)

3.1.6 การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง(มาตรา 43)

3.1.7 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดในการกำหนดจรรยาบรรณตามวรรคหนึ่ง ให้สภาสถาบันอุดมศึกษารับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาประกอบด้วยจรรยาบรรณที่กำหนดขึ้น จะกำหนดว่าการประพฤติผิดจรรยาบรรณในเรื่องใดเป็นความผิดวินัยหรือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วยก็ได้(มาตรา 44)

3.1.8 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดประพฤติผิดจรรยาบรรณที่เป็นความผิดวินัยหรือผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าการประพฤติผิดจรรยาบรรณนั้นไม่เป็นความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตักเตือน สั่งให้ดำเนินการให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด หรือทำทัณฑ์บน ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำตักเตือน ดำเนินการให้ถูกต้อง หรือฝ่าฝืนทัณฑ์บน ให้ถือเป็นการกระทำผิดวินัย หลักเกณฑ์และวิธีการในการตักเตือน การมีคำสั่ง หรือการทำทัณฑ์บนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด(มาตรา 46)⁵⁵

⁵⁵พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 และ แก้ไขเพิ่มเติม (2547,30 ตุลาคม)

3.2 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

3.2.1 **ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกกล่าวหา** โดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำความผิดวินัย หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตั้งคณะกรรมการสอบสวน และต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จ โดยไม่ชักช้า เว้นแต่เป็นกรณีการกระทำความผิดวินัยที่มีโทษความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง จะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้(มาตรา 49)

3.2.2 **ในระหว่างการสอบสวน จะนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้าง** ในการดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนไม่ได้ เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งพักราชการ หรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสอบสวน(มาตรา 50)

3.2.3 **ให้กรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา** และให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวน(มาตรา 52)

3.2.4 **ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดเคยถูกกล่าวหา** หรือกระทำความผิดวินัยก่อนวัน โอนมาบรรจุ หากการกระทำนั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้นั้นดำเนินการสอบสวนและลงโทษ(มาตรา 54)

3.3 **โทษทางวินัย** โทษทางวินัยมี ๕ สถาน คือ (๑) ภาคทัณฑ์ (๒) ตัดเงินเดือน (๓) ลดเงินเดือน (๔) ปลดออก (๕) ไล่ออก(มาตรา 48)⁵⁶

4. การดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ.2540 ในมาตรา 7 กำหนดว่าให้มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ในการศึกษาที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยจะต้องศึกษาจากข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2559 ประกาศมหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2543 และประกาศมหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนบุคลากรผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย พ.ศ.2543⁵⁷

⁵⁶มหาวิทยาลัยบูรพา “ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2564” ประกาศ ณ วันที่ 18 มีนาคม 2551

⁵⁷มหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย “ประกาศมหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2543” ประกาศ ณ วันที่ 28 เมษายน 2543

4.1 ข้อกำหนดวินัย

คือ การที่บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดไว้และหมายความรวมถึงการที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องส่งเสริมและดูแลระมัดระวังให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่กระทำผิดวินัย ซึ่งข้อบัญญัติวินัยจะมีการแบ่งย่อย ได้ดังนี้

4.1.1 วินัยต่อประเทศชาติ ต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2559 ข้อ 44

4.1.2 บุคลากรของมหาวิทยาลัยต้องกระทำการดังต่อไปนี้

- 4.1.2.1 ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม (ข้อ 46(2))
- 4.1.2.2 ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของมหาวิทยาลัย มติมหาเถรสมาคม มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐ (ข้อ 46(3))
- 4.1.2.3 ปฏิบัติงานให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่มหาวิทยาลัยด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ และรักษาประโยชน์ของมหาวิทยาลัย (ข้อ 46(4))
- 4.1.2.4 ปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของมหาวิทยาลัย โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัย หรือจะไม่เป็นการรักษาประโยชน์ของมหาวิทยาลัย ต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้ใต้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตาม (ข้อ 46(5))
- 4.1.2.5 อุทิศเวลาของตน จะละทิ้งหรือทอดทิ้งงานไม่ได้ (ข้อ 46(6))
- 4.1.2.6 รักษาความลับของมหาวิทยาลัย (ข้อ 46(7))
- 4.1.2.7 สุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติงานระหว่างบุคลากรด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติงานอื่น (ข้อ 46(8))
- 4.1.2.8 ต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่องานเกี่ยวกับหน้าที่ของตน (ข้อ 46(9))
- 4.1.2.9 วางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติงานและงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน (ข้อ 46(10))⁵⁸

⁵⁸มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย “ประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2543” ประกาศ ณ วันที่ 28 เมษายน 2543

4.1.2.10 รักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งของตนมิให้เสื่อมเสีย (ข้อ 46(10))

4.1.2.11 ให้ความเคารพต่อพระรัตนตรัย(ข้อ 46(1))

4.1.3 บุคลากรต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้าม ดังต่อไปนี้

4.1.3.1 กระทำการอันเป็นการลบหลู่พระรัตนตรัย(ข้อ 47(1))

4.1.3.2 รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงาน โดยปกปิดข้อความซึ่งควรแจ้ง ถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย(ข้อ 47(2))

4.1.3.3 ปฏิบัติงานอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษเป็นครั้งคราว(ข้อ 47(3))

4.1.3.4 อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง หรือผู้อื่น(ข้อ 47(4))

4.1.3.5 ประมาทเลินเล่อในหน้าที่(ข้อ 47(5))

4.1.3.6 กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์ อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ของตนหรือเกิดความเสียหายต่อมหาวิทยาลัย(ข้อ 47(6))

4.1.3.7 เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดอื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากมหาวิทยาลัย(ข้อ 47(7))

4.1.3.8 กระทำการอันเป็นการกลั่นแกล้ง กดขี่ หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติงาน (ข้อ 47(8))

4.1.3.9 คูหมีน เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่องาน

4.2 โทษทางวินัยตามข้อ 49 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2559 ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก

การลงโทษบุคลากรให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดและตามข้อใด⁵⁹

4.3 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยมีอยู่ 2 ส่วนด้วยกัน คือในส่วนของข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2559 ประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.

⁵⁹มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย “ประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2543” ประกาศ ณ วันที่ 28 เมษายน 2543

2543 และประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนบุคลากรผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย พ.ศ.2543

4.3.1 การดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2559

เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าบุคลากรผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานอธิการบดีทราบโดยเร็ว และให้อธิการบดีดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่มหาวิทยาลัยกำหนด โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ (ข้อ 51)

บุคลากรผู้ใดกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษตามควรแก่กรณีที่เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษได้(ข้อ 52)

บุคลากรผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา เว้นแต่กระทำผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ อธิการบดีมีอำนาจสั่งพักงานเพื่อรอฟังผลการสอบสวน หรือการพิจารณาคดีได้ แต่ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาหรือพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นไม่ได้กระทำความผิด หรือการกระทำผิดนั้นไม่ถึงกับลงโทษปลดออกหรือไม่มีการอื่นที่จะต้องออกจากงานด้วยเหตุอื่นก็ให้อธิการบดีสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งในระดับเดียวกันที่จะต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะที่ผู้นั้นมีอยู่(ข้อ 55)

4.3.2 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยตามประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2543

1) การกระทำที่เป็นความผิดวินัยร้ายแรง

(1) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อมหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ข้อ 1.12)

(2) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ข้อ 1.13)

(3) การประมาทเลินเล่อในหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศของมหาวิทยาลัย อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่มหาวิทยาลัยเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ข้อ 1.14)

(4) การเปิดเผยความลับของมหาวิทยาลัย อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ข้อ 1.15)⁶⁰

⁶⁰มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย “ประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2543” ประกาศ ณ วันที่ 28 เมษายน 2543

(5) การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งโดยในหน้าที่โดยชอบด้วยพระธรรมนูญ กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศของมหาวิทยาลัย อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ข้อ 1.16)

(6) การละทิ้งหน้าที่โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามพระธรรมนูญ กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศของมหาวิทยาลัยเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ข้อ 1.17)

2) ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

(1) ถ้ามีกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบข้อกล่าวหาเมื่อดำเนินการแล้วถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยให้ดำเนินการตามข้อ 6 และข้อ 7 แล้วแต่กรณี ถ้ายังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้ (ข้อ 5 วรรคสอง)

(2) บุคลากรผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ (ข้อ 6 วรรคแรก)

(3) การลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกรณีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งไม่ควรลงโทษตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน โดยแสดงความผิดของผู้นั้นให้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร และการลงโทษภาคทัณฑ์นี้ ให้มีกำหนดไม่เกินหนึ่งปี นับแต่วันสั่งลงโทษ แต่เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่าบุคลากรนั้นกลับปฏิบัติในระเบียบวินัยของมหาวิทยาลัยด้วยดี จะสั่งลบล้างภาคทัณฑ์ก่อนครบกำหนดก็ได้ หากในระหว่างกำหนดสั่งลงโทษไว้ บุคลากรผู้นั้นกระทำผิดวินัยอีก ให้ลงโทษสถานอื่นถัดขึ้นไปตามสมควรแก่กรณี (ข้อ 6 วรรคสอง)

(4) ในกรณีที่กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและเป็นความผิดครั้งแรก ถ้าผู้เห็นว่ามิเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษให้โดยว่ากล่าวตักเตือนก่อนก็ได้ (ข้อ 6 วรรคสาม)⁶¹

(5) สำหรับการลงโทษตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน จะกระทำได้ต่อเมื่อบุคลากรผู้ใดกระทำผิดวินัยซึ่งไม่ร้ายแรงถึงกับปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งหน้าที่ มีเหตุที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรปราณี

⁶¹มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย “ประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2543” ประกาศ ณ วันที่ 28 เมษายน 2543

ในกรณีเช่นนี้ ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ให้มีกำหนดไม่เกินสามปี นับแต่วันสั่งลงโทษ แต่เมื่อเมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่าบุคลากรนั้นกลับปฏิบัติในระเบียบวินัยของมหาวิทยาลัยด้วยดี จะสั่งลบล้างโทษตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน หากในระหว่างกำหนดที่สั่งลงโทษไว้ บุคลากรผู้นั้นกระทำผิดวินัยในกรณีเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกันซ้ำอีก ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 6 วรรคสี่)

(6) บุคลากรผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ต่ำกว่าปลดออก(ข้อ 7 วรรคหนึ่ง)

(7) อำนาจสั่งลงโทษบุคลากรสำหรับโทษภาคทัณฑ์ คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน สำนัก ศูนย์ วิทยาลัย หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสถาบัน สำนัก ศูนย์ วิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดวินัย มีอำนาจสั่งลงโทษ(ข้อ 9(1))

(8) อธิการบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดวินัย มีอำนาจสั่งลงโทษได้ทุกสถาน(ข้อ 9(2))

4.3.3 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยตาม

ประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนบุคลากรผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย พ.ศ.2543 ประกาศฉบับนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์การสอบสวนสำหรับผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

4.3.3.1 เมื่อมีกรณีบุคลากรถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้อธิการบดีหรือผู้ที่อธิการบดีมอบหมายเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งรูปหรือคน ซึ่งจะต้องมีตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา กรรมการอย่างน้อยสองรูปหรือคน โดยที่กรรมการอย่างน้อยหนึ่งรูปหรือคนจะต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยหรือได้รับปริญญาทางกฎหมาย และเลขานุการหนึ่งรูปหรือคน ซึ่งจะให้เป็นกรรมการด้วยก็ได้หรือจะให้กรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นเลขานุการด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีความจำเป็น จะให้มีผู้ช่วยเลขานุการรูปหรือคนหนึ่งก็ได้

ในกรณีที่อธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้นายกสภามหาวิทยาลัยโดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัย เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและให้นำความในวรรคแรกและวิธีและวิธีการตามประกาศนี้มาใช้บังคับโดยอนุโลม(ข้อ 1)⁶²

4.3.3.2 เมื่อได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการแจ้งและส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว แต่ถ้าไม่

⁶²มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย “ประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2543” ประกาศ ณ วันที่ 28 เมษายน 2543

สามารถแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยตรง ให้ปิดสำเนาคำสั่งนั้นไว้ ณ ที่ทำการของผู้ถูกกล่าวหาและส่งสำเนาคำสั่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้ผู้ถูกกล่าวหา ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางมหาวิทยาลัยด้วย ในกรณีเช่นนี้ เมื่อพ้นสิบวันทำการ นับแต่วันที่ได้ดำเนินการ ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาทราบคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนแล้ว

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการส่งเรื่องกล่าวหาทั้งหมด พร้อมด้วยสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและหลักฐานการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ไปให้ประธานกรรมการเพื่อทราบและดำเนินการแจ้งให้กรรมการแต่ละคนทราบ ทั้งนี้ให้ประธานกรรมการบันทึกวันที่ได้รับสำเนาคำสั่งแต่งตั้งไว้ในคำสั่งนั้นด้วย (ข้อ 3)

4.3.3.3 ผู้ที่ถูกกล่าวหาอาจคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนได้ด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้ได้รับเห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการที่ถูกยกขึ้นมากล่าวหาว่าเป็นการผิดวินัย
- (2) เป็นผู้มิได้เสียประโยชน์ในเรื่องที่สอบสวน
- (3) เป็นผู้มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ถูกกล่าวหา
- (4) เป็นคู่สมรส หรือญาติโดยเกี่ยวข้องเป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดาและมารดา หรือร่วมแต่บิดาหรือมารดา กับผู้กล่าวหา

การคัดค้านให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายในเจ็ดวันทำการ นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือนับแต่วันที่ทราบเหตุแห่งการคัดค้าน โดยแสดงเหตุผลของการคัดค้านไว้ด้วย

ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเห็นว่า การคัดค้านนั้นไม่มีเหตุผล ก็ให้สั่งยกคำคัดค้านนั้นภายในสิบวันทำการ นับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน หากเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผล ก็ให้สั่งเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนผู้ที่คัดค้าน โดยเร็ว แล้วแจ้งผลการพิจารณาคำคัดค้านให้ผู้คัดค้านทราบ การสั่งยกคำคัดค้านให้เป็นที่สุด (ข้อ 5)⁶³

4.3.3.4 ให้คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

⁶³มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาลักษณ์ “ประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2543” ประกาศ ณ วันที่ 28 เมษายน 2543

(1) เรียกผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ และเรียกเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอยู่ในความครอบครองของบุคคลดังกล่าว มาตรวจสอบหรือใช้เป็นหลักฐานได้ด้วย(ข้อ 6.1)

(2) ค้นหาความจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา(ข้อ 6.2)

(3) ในกรณีที่การสอบสวนบ่งชี้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลกระทำผิดวินัยร้ายแรงในเรื่องอื่นด้วย นอกจากข้อกล่าวหาที่ถูกสอบสวน หรือการสอบสวนพาดพิงไปถึงผู้ปฏิบัติงานอื่นว่ามีส่วนร่วมกระทำผิดในเรื่องที่สอบสวนนั้นด้วย ให้คณะกรรมการสอบสวน สอบสวนกรณีดังกล่าวและรีบรายงานการสอบสวนนั้นให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทราบโดยเร็ว

หากผลการสอบสวนตามวรรคแรกปรากฏว่ามีมูลเป็นการกระทำผิดทางอาญา หรือทางแพ่ง ประธานคณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่รายงานให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทราบโดยเร็ว(ข้อ 6.3)

(4) ทำรายงานแสดงรายละเอียดของการสอบสวนและสรุปผลการสอบสวนว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไรหรือไม่ โดยอาศัยพยานหลักฐานและเหตุผลอย่างไร ถ้ากระทำผิดเป็นความผิดฐานใดและสมควรได้รับโทษสถานใด เสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหากสอบสวนไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดดังกล่าว อาจขอขยายเวลาสอบสวนต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน(ข้อ 6.4)

4.3.3.5 ก่อนเริ่มสอบถามปากคำผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาและพยาน ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งให้ผู้นั้นทราบว่าคณะกรรมการสอบสวนมีฐานะเป็นตัวแทนของผู้บังคับบัญชาและมหาวิทยาลัย และถ้าให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จหรือปกปิดความจริงที่ควรบอกต่อคณะกรรมการสอบสวน ผู้นั้นจะมีความผิดทางวินัย(ข้อ 7)

4.3.3.6 ในการสอบถามปากคำผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาและพยาน จะต้องมีการทรมานจากคณะกรรมการสอบสวนไม่น้อยกว่าสองรูปหรือคนดำเนินการ กรรมการจะมอบหมายให้ผู้อื่นสอบสวนแทนตนมิได้(ข้อ 9)⁶⁴

4.3.3.7 ในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ห้ามมิให้บุคคลอื่นเข้าร่วมทำการสอบสวน ยกเว้นแต่ผู้ที่ได้รับมอบหมายเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้จะถูกสอบสวนปากคำเข้ามาในที่สอบสวนคราวละหนึ่งรูปหรือคน และห้ามมิให้บุคคลอื่น นอกจากผู้กำลังถูกสอบสวน

⁶⁴มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย “ประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินกิจการทางวินัย พ.ศ.2543” ประกาศ ณ วันที่ 28 เมษายน 2543

ปากคำอยู่เข้าฟังการสอบสวน ยกเว้นแต่บุคคลที่คณะกรรมการสอบสวนอนุญาตให้อยู่ที่สอบสวนเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน(ข้อ 10)

4.3.3.8 เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมพยานฝ่ายที่กล่าวหาและฝ่ายที่กล่าวหาแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาเพื่อแจ้ง และอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่กล่าวหา ข้อกล่าวหาส่วนที่บ่งว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ และสิทธิที่จะอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ การแจ้งดังกล่าวนี้ให้ทำเป็นบันทึกสองฉบับให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้ แล้วให้มอบบันทึกนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับและเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวนหนึ่งฉบับ

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำสารภาพว่าได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนบันทึกถ้อยคำรับสารภาพรวมทั้งสาเหตุการกระทำผิดไว้ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนต่อไปก็ได้ หรือถ้าเห็นสมควรทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อันเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวหาโดยละเอียด จะทำการสอบสวนต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหามิได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพ ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาต่อไปจนแล้วเสร็จ(ข้อ 11)

4.3.3.9 ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนส่งบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาและคำชี้แจงอื่นๆ ตามข้อ 14 วรรคแรก โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางมหาวิทยาลัย พร้อมด้วยหนังสือถามผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดหรือไม่ การแจ้งข้อกล่าวหาด้วยวิธีเช่นนี้ให้ทำเป็นบันทึกสามฉบับ เก็บไว้ในสำนวนการสอบสวนหนึ่งฉบับ ส่งให้ผู้ถูกกล่าวหาสองฉบับ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาเก็บไว้หนึ่งฉบับ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบแล้วกลับคืนมาเข้าสำนวนการสอบสวนไว้หนึ่งฉบับ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อล่วงพ้นสิบวันแล้วนับแต่วันที่ได้ดำเนินการดังกล่าว แม้ยังไม่ได้รับคำตอบจากผู้ถูกกล่าวหา ก็ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาแล้ว และให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการต่อไปได้

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาฟังการแจ้งข้อกล่าวหาแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหาให้คณะกรรมการสอบสวนบันทึกการมารับฟังการชี้แจงแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหาไว้ในบันทึกการสอบสวนประจำวันตามข้อ 22 และในรายงานการสอบสวนตามข้อ 26 ด้วย⁶⁵

เมื่อดำเนินการตามวรรคแรกแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนถามผู้ถูกกล่าวหาว่า จะยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือหรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาประสงค์จะยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ ก็

⁶⁵มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาลักษณ์ “ประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2543” ประกาศ ณ วันที่ 28 เมษายน 2543

ให้คณะกรรมการสอบสวนให้เวลาผู้ถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินการยื่นคำชี้แจงตามสมควร แต่ไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ทราบสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ ก็ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำและนำสืบข้อกล่าวหาโดยเร็ว(ข้อ 12)

4.3.3.10 ในการนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะอ้างพยานหลักฐานเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้

ผู้ถูกกล่าวหาจะขอให้ถ้อยคำ ยื่นคำชี้แจง หรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม จากที่ได้ให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาไว้อีกก็ได้ แต่จะต้องดำเนินการในขณะที่การสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ(ข้อ 13)

4.3.3.11 ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาที่คณะกรรมการสอบสวน ได้แจ้งให้ทราบล่วงหน้าแล้ว โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการสอบสวนจะดำเนินการสอบสวนต่อไปเลยก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุแห่งนั้นไว้ในการสอบสวนด้วย ในกรณีเช่นนี้ ถ้าภายหลังผู้ถูกกล่าวหาขอให้ถ้อยคำหรือคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาก่อนที่การสอบสวนจะแล้วเสร็จ ก็ให้คณะกรรมการสอบสวนอนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้(ข้อ 17)

4.3.3.12 ในกรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดชี้ขาดว่าผู้ถูกกล่าวหาคนใดกระทำผิด หรือต้องรับผิดในคดีที่เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา ถ้าคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาของศาลได้ความประจักษ์ชัดอยู่แล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะถือเอาคำพิพากษานั้นเป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยไม่สอบสวนพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่พอใจที่จะนำสืบหักล้างข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาล คณะกรรมการสอบสวนจะฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้น โดยไม่ทำการสอบสวนพยานหลักฐานอื่นก็ได้(ข้อ 21)

4.3.3.13 ในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินการสอบสวนตอนใดปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามประกาศนี้ในส่วนที่มีสาระสำคัญที่จะทำให้เสียความเป็นธรรม และไม่ทำให้สำนวนการสอบสวนทั้งหมดเสียไป คณะกรรมการสอบสวนจะแก้ไขหรือดำเนินการเสียใหม่เฉพาะตอนที่ไม่ต้องใช้นั้นก็ได้(ข้อ 24)

4.3.3.14 ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษบุคลากรที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ปรากฏชัดแจ้งประการใดประการหนึ่งดังต่อไปนี้ โดยไม่ทำการสอบสวนก็ได้⁶⁶

⁶⁶“มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย “ประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2543” ประกาศ ณ วันที่ 28 เมษายน 2543

(1) กระทำผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ(ข้อ 25.1)

(2) ละทิ้งหน้าที่หรือทอดทิ้งหน้าที่ หรือขาดงานติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน(ข้อ 25.2)

(3) ทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และรับสารภาพเป็นลายลักษณ์อักษร(ข้อ 25.3)

5. วินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ และอยู่ในกำกับของรัฐบาลที่ได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตลาธิเบศรรามาธิบดี จักรีนฤพดินทร สายามินทรราชธิราช บรมนาถบพิตร พระราชทานชื่ออัน เป็นสร้อยพระนามในสมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี เป็น มหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบ (Comprehensive University) ที่จัดการเรียนการสอนครอบคลุมทั้งด้านสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยได้พัฒนาสภาพแวดล้อมให้เป็นเมืองมหาวิทยาลัยในรูปแบบ Residential University ที่มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการแบบครบวงจร รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ โดยการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์อยู่ในระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2561 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการสอบสวนและพิจารณาทางปกครอง พ.ศ.2562

5.1 พนักงานของมหาวิทยาลัยต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติทางวินัยดังต่อไปนี้(ตามระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2561 ข้อ 8)

5.1.1 ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม

5.1.2 ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบและธรรมเนียมปฏิบัติของมหาวิทยาลัย

5.1.3 ปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีและความก้าวหน้าแก่มหาวิทยาลัยด้วยความตั้งใจอุทิศเอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของมหาวิทยาลัย⁶⁷

5.1.4 ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งการในหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่มหาวิทยาลัย หรือจะเป็นการไม่รักษา

⁶⁷มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ “ระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2561” ประกาศ ณ วันที่ 16 มกราคม 2562

ประโยชน์ของมหาวิทยาลัย จะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

5.1.5 อุทิศเวลาของตนให้แก่มหาวิทยาลัย จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่มิได้

5.1.6 รักษาความลับของมหาวิทยาลัย

5.1.7 รักษาทรัพย์สินและผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย

5.1.8 สุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เกิดผลดีต่อมหาวิทยาลัย

5.1.9 ต้อนรับให้ความสะดวกให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อ มหาวิทยาลัยเกี่ยวกับหน้าที่ของตน

5.1.10 วางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้อง กับประชาชนด้วย

5.1.11 รักษาชื่อเสียงของตน และรักษาชื่อเสียงของมหาวิทยาลัย

5.1.12 ประพฤติตนและปฏิบัติตามจรรยาและมารยาทแห่งวิชาชีพของตนและจริยธรรมและ จรรยาบรรณของบุคลากรของมหาวิทยาลัยตามที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนด

5.1.13 ผู้บังคับบัญชาต้องดูแลระมัดระวังให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัยและถ้ารู้ว่า ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยจะต้องดำเนินการทางวินัย

5.2 พนักงานของมหาวิทยาลัยต้องไม่กระทำการอันเป็นข้อห้าม ดังต่อไปนี้(ตามระเบียบมหาวิทยาลัย วลัยลักษณ์ ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2561 ข้อ 9)

5.2.1 รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงาน โดยเจตนาปิดบังอำพรางข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญซึ่งควรแจ้งถือว่าเป็นรายงานเท็จด้วย

5.2.2 ปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการกระทำการข้ามสายบังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตพิเศษเป็นครั้งคราว

5.2.3 อาศัยหรือยอมให้ผู้ให้อาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

5.2.4 ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่

5.2.5 กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ของตน⁶⁸

⁶⁸มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ “ระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2561” ประกาศ ณ วันที่ 16 มกราคม 2562

5.2.6 เป็นตัวกระทำการในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท หรือใช้เวลาทำการของมหาวิทยาลัย ปฏิบัติงานในตำแหน่งอื่นใดที่ได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนในลักษณะเดียวกับค่าจ้าง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา

5.2.7 กระทำการอย่างใดที่เป็นการดูหมิ่น เหยียดหยาม กลั่นแกล้ง กดขี่ หรือข่มเหงในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานด้วยกัน

5.2.8 กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศอันเป็นการขัดต่อกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชน

5.3 ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงของมหาวิทยาลัยด้วยลักษณะมีอยู่หลายข้อและบางข้อมีลักษณะของการกระทำที่คล้ายกันในที่นี้จะกล่าวถึงการกระทำผิดวินัยที่สำคัญเท่านั้นตามระเบียบมหาวิทยาลัยด้วยลักษณะ ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2561

5.3.1 พนักงานของมหาวิทยาลัยผู้ใดไม่ปฏิบัติทางวินัยตามข้อ 8 และฝ่าฝืนข้อห้ามปฏิบัติทางวินัยตามข้อ 9 ถือว่าเป็นความผิดวินัย และหากทำให้มหาวิทยาลัยได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 6 วรรคสอง)

5.3.2 ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต(ข้อ 10.1)

5.3.3 ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ โดยไม่มีเหตุอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 10.2)

5.3.4 ละทิ้งหน้าที่ติดต่อกันเป็นเวลานานเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร โดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ให้นับรวมวันหยุดทำการด้วย(ข้อ 10.3)

5.3.5 กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง(ข้อ 10.4)

5.3.6 กลั่นแกล้ง ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายผู้ร่วมปฏิบัติงาน นักเรียน นิสิต นักศึกษา ผู้รับบริการหรือประชาชนอย่างร้ายแรง(ข้อ 10.5)

5.3.7 กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ(ข้อ 10.6)^๑

5.3.8 ขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งการในหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายและข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศหรือมติอื่นใดของมหาวิทยาลัยอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่

^๑มหาวิทยาลัยด้วยลักษณะ “ระเบียบมหาวิทยาลัยด้วยลักษณะ ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2561” ประกาศ ณ วันที่ 16 มกราคม 2562

มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรง แต่หากเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่มหาวิทยาลัยหรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของมหาวิทยาลัยต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือภายในเจ็ดวัน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว หากผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้ได้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม(ข้อ 10.8)

5.3.9 ก่อการทะเลาะวิวาท ถึงขั้นทำร้ายร่างกายกันจนได้รับบาดเจ็บในมหาวิทยาลัย (ข้อ 10.13)

5.3.10 ประพฤติผิดศีลธรรมอันที่ชั่วช้ากับผู้อื่น(ข้อ 10.14)

5.3.11 กระทำการล่วงละเมิดทางเพศนักศึกษาในมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่(ข้อ 10.15)

5.3.12 บันทึกเวลาเข้า – เวลาออกการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่มหาวิทยาลัยกำหนดแทนผู้อื่น(ข้อ 10.16)

5.3.13 ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยทุจริตต่อหน้าที่และทำให้เกิดความเสียหายต่อมหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 10.17)

5.3.14 ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ปฏิบัติตามระเบียบ แบบแผนของมหาวิทยาลัยอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 10.18)

5.3.15 รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา จนเป็นเหตุให้เสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรง (ข้อ 10.19)

5.4 โทษทางวินัยตามระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2561 ข้อ 11 มี 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ งดการขึ้นเงินเดือนประจำปีในปีที่ถูกลงโทษทางวินัย ปลดออก

5.5 การลงโทษทางวินัย

5.5.1 การลงโทษพนักงานของมหาวิทยาลัยต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ และอย่าลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด(ข้อ 12)

5.5.2 การลงโทษให้ทำเป็นคำสั่งและในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดในกรณีใด ตามความผิดวินัยข้อใด รวมถึงระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ด้วย(ข้อ 12 วรรคสอง)

5.5.3 การกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ หรืองดการขึ้นเงินเดือนประจำปีในปีที่ถูกลงโทษทางวินัย ให้เหมาะสมกับการกระทำความผิด⁷⁰

⁷⁰มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ “ระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2561” ประกาศ ณ วันที่ 16 มกราคม 2562

ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลดโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย

ในกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้(ข้อ 13)

5.5.4 กระทำผิดวินัยร้ายแรง ให้ลงโทษปลดออก(ข้อ 14)

5.5.5 ในกรณีที่มหาวิทยาลัยจัดให้มีสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดซึ่งมีการหักเงินเดือนพนักงานของมหาวิทยาลัยเป็นเงินสะสมและมหาวิทยาลัยจ่ายเพิ่มเป็นเงินสมทบ หากผู้ใดถูกลงโทษปลดออกให้มีสิทธิได้รับเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมเฉพาะส่วนของตนเอง(ข้อ 15)

5.6 การดำเนินการทางวินัยตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการสอบสวนและพิจารณาทางปกครอง พ.ศ.2562

5.6.1 เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า บุคลากรของมหาวิทยาลัยถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือมาตรฐานจรรยาบรรณและจรรยาบรรณของบุคลากรมหาวิทยาลัย ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้กำกับดูแลหน่วยงานนั้น หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคลสรุปข้อเท็จจริงเสนออธิการบดีผ่านรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมายให้กำกับดูแลหน่วยงานนั้นพิจารณา(ข้อ 14)

1) กรณีอธิการบดีเห็นว่า ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนหรือได้ข้อสรุปที่ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง อธิการบดีอาจมอบหมายให้ส่วนนิติการสรุปวิเคราะห์ข้อเท็จจริง รวมทั้งวิเคราะห์ข้อกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ และหรือมติที่เกี่ยวข้องเสนออธิการบดีพิจารณาวินิจฉัย และมีคำสั่งให้หน่วยงานหรือผู้เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ ต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอภายในระยะเวลาอันสมควร

2) กรณีอธิการบดีพิจารณาตาม 1) แล้วเห็นว่า ควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงให้อธิการบดีพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งให้ส่วนนิติการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องต่อไป

5.6.2 เมื่อบุคลากรผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและหรือมาตรฐานจรรยาบรรณและจรรยาบรรณของบุคลากรโดยมีหลักฐานตามสมควร หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่า บุคลากรผู้ใดกระทำผิดให้ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัด ดำเนินการสรุปข้อเท็จจริงเสนออธิการบดีผ่านรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดีที่กำกับดูแลเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อ 14 (ข้อ 20)⁷¹

⁷¹มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ “ระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2561” ประกาศ ณ วันที่ 16 มกราคม 2562

กรณีปรากฏข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานอันเชื่อได้ว่า บุคลากรกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้อธิการบดีหรือผู้ที่อธิการบดีมอบหมายเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยพลัน เว้นแต่เป็นกรณีเป็นการกระทำผิดวินัยที่มีโทษความผิดวินัยร้ายแรง หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด จะไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ไม่ว่าในกรณีใดๆ ตามวรรคสองต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสโต้แย้งหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานของตนได้ และให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

5.6.3 บุคลากรผู้ใดถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่า ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แม้บุคลากรผู้นั้นจะพ้นสภาพการเป็นบุคลากรมหาวิทยาลัยไปแล้ว อันมิใช่เพราะเหตุตาย ให้อธิการบดีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการทางวินัยแก่บุคคลนั้นภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่บุคคลนั้นพ้นสภาพความเป็นบุคลากรมหาวิทยาลัย

การดำเนินการสอบสวนแก่บุคลากรผู้พ้นสภาพความเป็นบุคลากรไปแล้ว ให้ดำเนินการตามข้อบังคับนี้โดยในระหว่างที่ดำเนินการสอบสวน หากปรากฏว่าบุคคลนั้นถึงแก่ความตาย ให้ยุติเรื่อง(ข้อ 24)

5.6.4 เมื่ออธิการบดีพิจารณารายงานจากการสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า มีกรณีดังต่อไปนี้ (ข้อ 25)

1) ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้อธิการบดีพิจารณาสั่งลงโทษตามความเหมาะสมแห่งกรณี โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและหรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็ได้ เฉพาะระดับโทษภาคทัณฑ์ หรืออาจงดโทษภาคทัณฑ์แก่ผู้กระทำผิดวินัยเล็กน้อย แต่ให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือ หรือทำทัณฑ์บนแล้วแต่กรณีตามที่กำหนดไว้ในข้อ 60 และข้อ 61

2) ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงแต่ไม่ทำให้มหาวิทยาลัยเสียหาย ไม่ว่าจะเป็นการทำให้ทรัพย์สินเสียหาย หรือมหาวิทยาลัยเสียชื่อเสียง หรือเสื่อมเสียภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัยให้อธิการบดีพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและหรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้วแต่กรณี

3) ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้อธิการบดีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และในกรณีมีการลงโทษวินัยร้ายแรงให้อธิการบดีพิจารณาสั่งลงโทษปลดออก

4) ในกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องไม่ใช่บุคคลเดียวกัน⁷²

⁷²มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ “ระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2561” ประกาศ ณ วันที่ 16 มกราคม 2562

5) เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว แม้ภายหลังประธานกรรมการจำดำรงตำแหน่งต่ำกว่าหรือเทียบได้ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ก็ให้คณะกรรมการนั้นดำเนินการสอบสวนต่อไป

6) ในกรณีที่ตีความจำเป็น อธิการบดีอาจพิจารณาแต่งตั้งกรรมการจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่นมาร่วมเป็นกรรมการสอบสวนด้วยก็ได้

7) ในกรณีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง และผลการสอบสวนปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดอย่างร้ายแรง อธิการบดีอาจพิจารณาสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงก็ได้

8) ในกรณีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง และผลการสอบสวนปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดไม่ร้ายแรง อธิการบดีอาจพิจารณาสั่งลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ได้

5.6.5 เมื่ออธิการบดีมีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ส่วนนิติการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ(ข้อ 26)

5.6.6 ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านประธานกรรมการหรือกรรมการสอบสวนคนหนึ่งคนใดหรือทุกคนได้ด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้(ข้อ 27)

- 1) เป็นผู้กล่าวหา หรือมีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องที่สอบสวน
- 2) รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- 3) มีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหา
- 4) เป็นคู่หมั้น คู่สมรส บุพการี หรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันการแต่งงานนับได้เพียงสองชั้นของผู้กล่าวหา
- 5) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ของผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี
- 6) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนของผู้ถูกกล่าวหา
- 7) มีเหตุอื่นใดที่อาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม

5.6.7 การดำเนินการสอบสวนทางวินัยต้องให้กระทำไปแล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ประธานกรรมการทราบคำสั่ง หากไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จให้นำเสนออธิการบดีเพื่อขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 30 วัน ทั้งนี้คณะกรรมการสอบสวนต้องยื่นคำขอขยายก่อนสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนด⁷³

การขยายเวลาการสอบสวนวินัยให้ขยายเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง จะต้องให้ผู้ถูกกล่าวหากลับคืนสู่ฐานะเดิม และให้ถือว่าไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างการสอบสวนวินัยนับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าวจนกว่าการพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้นจะเสร็จสิ้น และให้เป็นดุลนินิจของอธิการบดีว่าให้ขยายเวลาต่อไปหรือไม่ แต่ห้าม

⁷³มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ “ระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2561” ประกาศ ณ วันที่ 16 มกราคม 2562

ไม่ให้ขยายเวลาการนำสอบสวนวินัย ถ้าเหตุแห่งการขยายเวลาเป็นเหตุที่เกิดจากผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ร้องขยายเวลา โดยไม่มีเหตุผลและความจำเป็นหรือมีเหตุสุดวิสัย(ข้อ 30)

5.6.8 เมื่อได้พิจารณาเรื่องที่ถูกกล่าวหาและวางแผนแนวทางการสอบสวนแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมกับจัดส่งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าการกระทำใด เมื่อใด อย่างไร อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหา และมีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาและให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งด้วยว่า ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือคำชี้แจงด้วยตนเอง หรือทำเป็นหนังสือประกอบกันก็ได้ ตลอดจนมีสิทธิอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหา(ข้อ 36)

5.6.9 เมื่อคณะกรรมการมีบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว หากผู้ถูกกล่าวหาได้มาพบคณะกรรมการสอบสวนตามที่นัดหมาย หรือขอพบคณะกรรมการสอบสวนด้วยตนเอง และได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อคณะกรรมการสอบสวนว่าได้กระทำการตามที่กล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าการกระทำที่ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำที่ผิดวินัย หรือประพฤติดีมาตรฐานจริยธรรมและจรรยาบรรณกรณีใด และให้บันทึกถ้อยคำที่รับสารภาพรวมทั้งเหตุผลที่รับสารภาพ(ถ้ามี) และสาเหตุแห่งการกระทำไว้ด้วย ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนต่อไปก็ได้ หรือถ้าเห็นเป็นการสมควรที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกกล่าวโดยละเอียด จะทำการสอบสวนต่อไปก็ได้

5.6.10 ในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยาน ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ซึ่งจะถูกสอบปากคำเข้ามาคราวละหนึ่งคน และมีให้บุคคลอื่นอยู่ในที่สอบสวนเว้นแต่บุคคลที่คณะกรรมการสอบสวนอนุญาต เช่น ผู้แปลภาษา ผู้ปกครองผู้เยาว์ หรือนักจิตวิทยา กรณีสอบปากคำเด็ก(ข้อ 41)

5.6.11 ในกรณีที่คำพิพากษาถึงที่สุดว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดหรือรับผิดในคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา ถ้าคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาได้ความประจักษ์ชัดอยู่แล้วให้ถือเอาคำพิพากษานั้นเป็นพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหา โดยไม่ต้องสอบสวนพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย

5.6.12 เมื่ออธิการบดีได้พิจารณารายงานการสอบสวนแล้ว กรณีเป็นการกระทำความผิดอย่างไม่ร้ายแรง ให้อธิการบดีมีอำนาจสั่งลงโทษตามความร้ายแรงแห่งกรณี ดังนี้(ข้อ 54)⁷⁴

1) กรณีการกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย ให้สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หากมีเหตุอันควรงดโทษจะงดโทษภาคทัณฑ์ โดยให้ทำทัณฑ์บนหรือว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือ ซึ่งอธิการบดีอาจจะมอบหมายให้

⁷⁴มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ “ระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2561” ประกาศ ณ วันที่ 16 มกราคม 2562

รองอธิการบดีที่กำกับดูแลหน่วยงานที่ผู้ถูกกล่าวสังกัด หรือคณบดี ผู้อำนวยการศูนย์หรือสถาบัน หรือหัวหน้าหน่วยงานผู้ทำทัณฑ์บนหรือว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือแทนก็ได้

2) กรณีกระทำความผิดไม่ถึงขั้นร้ายแรง แต่ทำให้มหาวิทยาลัยเสียหาย ไม่ว่าจะเป็นการทำให้ทรัพย์สินเสียหาย หรือทำให้มหาวิทยาลัยเสื่อมเสียชื่อเสียง หรือเสื่อมเสียภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัย เห็นสมควรลงโทษงดการขึ้นเงินเดือนประจำปีโคโนนุ โลม

3) กรณีที่ไม่มีการขึ้นเงินเดือนเป็นรายปีแต่มีการปรับขึ้นเงินเดือนเป็นรายปีให้ใช้การลงโทษงดการปรับเงินเดือนแทนการลงโทษงดการขึ้นเงินเดือนโคโนนุ โลม

5.6.13 การสั่งลงโทษทางวินัยให้ทำเป็นคำสั่ง โดยแสดงว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยกระทำความผิดกรณีใด ข้อใดตามมาตราใด ลักษณะการกระทำความผิดและโทษที่ลงแก่ผู้กระทำความผิด พร้อมทั้งแจ้งสิทธิหลักเกณฑ์และวิธีการ ระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งเอาไว้ด้วย(ข้อ 57)

6. วินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยบูรพา

มหาวิทยาลัยบูรพาพัฒนามาจากวิทยาลัยวิชาการศึกษา บางแสน เป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของประเทศไทยที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค เริ่มก่อตั้งเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2498 ต่อมาได้รับการยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตบางแสน เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2517 ยกฐานะขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยบูรพา เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 และเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2551 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยบูรพาถูกกำหนดอยู่ในระเบียบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทางวินัยของพนักงานและลูกจ้างในมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ.2554 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

6.1 พนักงานและลูกจ้างต้องรักษาวินัยและจรรยาบรรณตามที่กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัด(ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 ข้อ 32)

6.1.1 พนักงานและลูกจ้างต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ(ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 ข้อ 33)⁷⁵

⁷⁵มหาวิทยาลัยบูรพา “ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2564” ประกาศ ณ วันที่ 18 มีนาคม 2551

6.1.2 พนักงานและลูกจ้างต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เทียงธรรมขันธ์หมั่นเพียร และดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของมหาวิทยาลัย⁷⁵

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ของตนไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 34)

6.1.3 พนักงานและลูกจ้างต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของมหาวิทยาลัย

การปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของมหาวิทยาลัย หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของมหาวิทยาลัยอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 35)

6.1.4 พนักงานและลูกจ้างต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงาน โดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่า เป็นการรายงานเท็จด้วย

การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 36)

6.1.5 พนักงานและลูกจ้างต้องสุภาพเรียบร้อยวางตนให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทยอุทิศเวลาให้กับมหาวิทยาลัยอย่างเต็มที่รักษาความสามัคคีช่วยเหลือเกื้อกูล ในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติงานด้วยกัน(ข้อ 37)

6.1.6 พนักงานและลูกจ้างต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ของตน การกระทำความดังกล่าวเป็นการกระทำ ผิดวินัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 38)

6.1.7 พนักงานและลูกจ้างต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการหรือดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่เป็นกิจการของมหาวิทยาลัยและได้รับมอบหมายจากอธิการบดี(ข้อ 39)

6.1.8 พนักงานและลูกจ้างต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ ของตนมิให้เสื่อมเสียโดยไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤติชั่ว⁷⁶

⁷⁵มหาวิทยาลัยบูรพา “ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2564” ประกาศ ณ วันที่ 18 มีนาคม 2551

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 40)

6.1.9 พนักงานและลูกจ้างกระทำการใดอันเป็นการคัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการหรือผลงานการขอกำหนดตำแหน่งผู้ชำนาญการผู้ชำนาญการวิชาชีพเฉพาะผู้เชี่ยวชาญและผู้เชี่ยวชาญพิเศษของผู้อื่น โดยมีขอบหรือนำผลงานทางวิชาการหรือผลงานการขอกำหนดตำแหน่งผู้ชำนาญการผู้ชำนาญการ วิชาชีพเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ และผู้เชี่ยวชาญพิเศษของผู้อื่นมาเป็นของตน หรือจ้างวาน ใช้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการ หรือผลงานการขอกำหนดตำแหน่งผู้ชำนาญการผู้ชำนาญการวิชาชีพเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ และผู้เชี่ยวชาญพิเศษในนามตน ถือเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 41)

6.1.10 พนักงานและลูกจ้างแก้ไขผลการเรียนหรือผลการสอบของนิสิตและนักเรียน โดยมีขอบถือเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 41/1)

6.1.11 พนักงานและลูกจ้าง ซึ่งมีหน้าที่ในการออกข้อสอบ หรือดำเนินการเกี่ยวข้อง ในการจัดทำข้อสอบ และนำข้อสอบไปเปิดเผยโดยมิชอบ ถือเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 41/2)

6.1.12 พนักงานและลูกจ้างต้องไม่ล่วงละเมิดทางเพศหรือมีความสัมพันธ์เชิงชู้สาวกับนิสิตหรือนักเรียน

การล่วงละเมิดทางเพศหรือมีความสัมพันธ์เชิงชู้สาวกับนิสิตหรือนักเรียน โดยใช้อุบายล่อลวง ชูเกียรติ ช่มชื่นใจ หรือเสนอประโยชน์ตอบแทน เป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง(ข้อ 42)

6.1.13 พนักงานและลูกจ้างต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณที่ ก.บ.บ. ประกาศกำหนด ในการกำหนดจรรยาบรรณตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.บ.บ. รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของพนักงานและลูกจ้าง ประกอบด้วยจรรยาบรรณที่กำหนดขึ้น จะกำหนดว่าการประพฤติผิดจรรยาบรรณในเรื่องใดเป็นความผิดวินัยหรือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วยก็ได้(ข้อ 43)

6.2 โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ (1)ภาคทัณฑ์ (2)ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก(ข้อ 46)

6.3 การลงโทษทางวินัย

เมื่อผลการดำเนินการทางวินัยปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตามข้อ 29 ลงโทษตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิดและในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่า ผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใด⁷⁷

⁷⁷มหาวิทยาลัยบูรพา “ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2564”ประกาศ ณ วันที่

พนักงานและลูกจ้างผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณา

ลดโทษก็ได้แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน

พนักงานและลูกจ้างผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณีถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้แต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก

ผู้ใดถูกลงโทษไล่ออกไม่มีสิทธิรับผลประโยชน์ตามสิทธิของผู้นั้น เว้นแต่ถูกลงโทษปลดออก ให้ได้รับผลประโยชน์ตามสิทธิของผู้นั้น เสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากงานตามที่ ก.บ.บ. ประกาศกำหนด(ข้อ 49)

6.4 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยตามระเบียบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทางวินัยของพนักงานและลูกจ้างในมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ.2554

6.4.1 พนักงานหรือลูกจ้างของมหาวิทยาลัยถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่ามีการกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งกรรมการสอบสวน โดยเร็ว ซึ่งในการสอบสวนต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสรับทราบข้อกล่าวหาเพื่อโต้แย้งชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานอย่างเป็นทางการเป็นกรรมด้วย เว้นแต่เป็นกรณีทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือเป็นกรณีปรากฏความผิดชัดแจ้งจะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหา หรือมีกรณีที่สงสัยว่าพนักงานและลูกจ้างผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสืบสวนหรือมอบหมายให้บุคคลใดสืบสวนเบื้องต้นว่า การกล่าวหาอันมีหลักฐานตามสมควรหรือไม่(ข้อ 5)

6.4.2 เมื่อคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการดังต่อไปนี้(ข้อ 10)

แจ้งคำสั่งคณะกรรมการสอบสวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว ในกรณีผู้ถูกกล่าวหา ไม่ยอมรับทราบคำสั่งหรือไม่อาจแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบได้ ให้มีหนังสือแจ้งพร้อมกับส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาที่ปรากฏตามหลักฐานทางราชการ ในการแจ้งคำสั่งคณะกรรมการสอบสวนนั้นต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วยว่ามีสิทธิที่จะคัดค้านประธานกรรมการและกรรมการสอบสวน⁷⁸

⁷⁸มหาวิทยาลัยบูรพา “ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2564” ประกาศ ณ วันที่ 18 มีนาคม 2551

6.4.3 ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้(ข้อ 11)

- 1) รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่กล่าวหา
- 2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- 3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา
- 4) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่หมั้น คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุตรบุญธรรม หรือผู้รับบุตรบุญธรรม หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือพี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาของผู้กล่าวหา
- 5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ผู้ถูกกล่าวหา
- 6) เคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทน หรือตัวแทนของผู้ถูกกล่าวหา
- 7) มีเหตุอื่นที่ทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม

6.4.4 เพื่อให้การสอบสวนรวดเร็วและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่ประธานคณะกรรมการสอบสวนได้ทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันวันได้ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อขอขยายเวลาการสอบสวน(ข้อ 19)

6.4.5 เมื่อได้พิจารณาเรื่องที่กล่าวหาและการวางแผนแนวทางการสอบสวนแล้วให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการดังต่อไปนี้(ข้อ 21)

1) มีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่กล่าวหา ให้ทราบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และมีสิทธิจะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานเข้ามาสืบแก้ข้อกล่าวหา⁷⁹

2) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำรับสารภาพว่าได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหาดังกล่าวเป็นความผิดวินัยกรณีใด หากผู้ถูกกล่าวหายังคงยืนยันตามที่รับสารภาพ ให้บันทึกถ้อยคำรับสารภาพรวมทั้งเหตุผลในการรับสารภาพ และสาเหตุแห่งการกระทำไว้ด้วย ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนต่อไปก็ได้ หรือถ้าเห็นเป็นการสมควรที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและพหุติการอันเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาโดยละเอียดจะ

⁷⁹มหาวิทยาลัยบูรพา “ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2564” ประกาศ ณ วันที่ 18 มีนาคม 2551

ดำเนินการสอบสวนต่อไปก็ได้ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ให้อัยการรับสารภาพให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไป

6.4.6 ในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยาน มิให้กรรมการสอบสวนผู้ใดกระทำการล่อลวง ชู่เชิญ ให้สัญญาหรือกระทำการใดเพื่อจูงใจให้บุคคลนั้นให้อัยการ (ข้อ 26)

6.4.7 ในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยาน ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ซึ่งจะถูกสอบปากคำเข้าในที่สอบสวนคราวละหนึ่งคน และมีให้บุคคลอื่นอยู่ที่สอบสวน เว้นแต่บุคคลอื่นที่คณะกรรมการสอบสวนอนุญาตให้อยู่ในที่สอบสวนเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน ทั้งนี้ทนายความหรือที่ปรึกษาดังกล่าวไม่สามารถให้อัยการแทนผู้กล่าวหาหรือพยานได้รวมทั้งไม่สามารถบันทึกการสอบสวนไม่ว่าด้วยกรณีใดๆ (ข้อ 27)

6.4.8 ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้รายงานผลการสอบสวนพร้อมพยานหลักฐานต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อส่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดต่อไป

หากคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่ากรณีมีมูลกระทำผิดวินัยร้ายแรงในเรื่องอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้ประธานกรรมการสอบสวนรายงานไปยังผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยเร็ว ถ้าผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าพยานหลักฐานตามสมควรว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรงตามที่รายงาน ให้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยจะแต่งตั้งคณะกรรมการชุดเดิมเป็นผู้ทำการสอบสวน หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนชุดใหม่ก็ได้

6.4.9 ในกรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดหรือต้องรับผิด ในคดีที่เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา ถ้าคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาได้ความประจักษ์ชัดอยู่แล้ว ให้ถือเอาคำพิพากษานั้นเป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยไม่ต้องสอบสวนพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา แต่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา (ข้อ 32)

6.4.10 ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วว่าการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานหรือลูกจ้าง ผู้นั้นจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับมหาวิทยาลัย ผู้บังคับบัญชาจะให้ดุลยพินิจในการไม่ดำเนินการทางวินัยกับพนักงานหรือลูกจ้างผู้นั้นก็ได้ แต่หากปรากฏหลักฐานในเบื้องต้นว่าการกระทำผิดวินัยนั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยกับพนักงานหรือลูกจ้างผู้นั้น (ข้อ 44)⁸⁰

⁸⁰มหาวิทยาลัยบูรพา “ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2564” ประกาศ ณ วันที่ 18 มีนาคม 2551

6.4.11 เมื่อผู้บังคับบัญชา ได้ดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานและลูกจ้างผู้ใดตามระเบียบนี้แล้ว ให้รายงานผลการสอบสวน และคำสั่งลงโทษแก่อธิการบดี การพิจารณาสั่งลงโทษ เพิ่มโทษ ลดโทษ หรืองดโทษอาจพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งกรณี ประวัติการถูกลงโทษทางวินัย และประวัติคุณงามความดีในอดีต(ข้อ 47)

6.4.12 พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งลงโทษดังต่อไปนี้(ข้อ 48)

- 1) กระทำผิดวินัยเล็กน้อยให้สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หากมีเหตุอันควรงดโทษ ผู้บังคับบัญชาจะงดโทษภาคทัณฑ์ โคนให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือก็ได้
- 2) กรณีลงโทษตัดเงินเดือน ให้สั่งลงโทษตัดเงินเดือนได้ครั้งละไม่เกินร้อยละ 4 และเป็นระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน
- 3) กรณีลงโทษลดเงินเดือน ให้สั่งลงโทษลดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินร้อยละ 4

6.4.13 พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดกระทำผิดวินัยร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากงานแล้วแต่กรณี เว้นแต่กรณีทุจริตต่อหน้าที่ต้องสั่งลงโทษไล่ออกจากงาน

ในการพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบพิจารณาก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลงโทษไม่ต่ำกว่าปลดออก⁸¹

7. กฎหมายที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยของต่างประเทศ

7.1 ประเทศฝรั่งเศส

ข้าราชการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือภาระหน้าที่ จะได้รับผลจากการกระทำในหลายๆ ด้าน เช่น อาจต้องรับผิดชอบแพ่งเป็นการส่วนตัว (les fautes personnelles détachables du service) ต่อบุคคลภายนอกโดยตรง หรือต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายที่หน่วยงานต้นสังกัดได้ชดใช้ให้กับผู้เสียหายไปในกรณีที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบด้วย ข้าราชการยังอาจถูกดำเนินคดีอาญาเป็นความผิดทั่วไปหรือความผิดลหุโทษที่สืบเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือภาระหน้าที่หรือกระทำนอกอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ยังอาจถูกดำเนินการทางวินัยควบคู่กันไปอีกด้วย⁸²

7.1.1 การกระทำผิดวินัย (la faute disciplinaire) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางวินัยของข้าราชการ ไม่มีฉบับใดที่แจ่มแจ้งหรือให้คำจำกัดความเอาไว้ว่าการกระทำความผิดลักษณะใดที่สมควรต้องรับโทษทางวินัย ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของบุคคลหรือองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องทางวินัยที่จะประเมินข้อเท็จจริง

⁸¹มหาวิทยาลัยบูรพา “ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2564” ประกาศ ณ วันที่ 18 มีนาคม 2551

⁸²นันทวัฒน์ บรมานันท์(2551) “นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส” เว็บไซต์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ.2563 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1232>

หรือการกระทำแต่ละเรื่องซึ่งข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวโทษ โดยพิจารณาว่าการกระทำส่วนต่างๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นความผิด และความผิดนั้นสมควรต้องดำเนินการทางวินัยหรือไม่

อย่างไรก็ตามข้อพิจารณาบางประการที่ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะต้องนำมาพิจารณาประกอบการมีคำสั่งลงโทษข้าราชการ อาทิเช่น

1) การกระทำผิดวินัยจะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ (la faute commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions) ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983

2) การกระทำผิดวินัยเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี (l'obligation) เช่น พันธกรณีหรือการระงับที่จะไม่ดำรงตำแหน่งราชการหลายๆ ตำแหน่งหรือหลายๆ ที่ในเวลาเดียวกัน (l'interdiction du cumul d'activités publiques) ทั้งนี้ตามมาตรา 1 และ 7 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1936 หรือต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (l'obligation de désintéressement) กับบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมจัดทำหรือได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เป็นไปตามความในมาตรา 25 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 หรือพันธกรณีที่จะต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา (l'obéissance) ดังที่ บัญญัติไว้ในมาตรา 28 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 นอกจากนี้ก็ยังมีพันธกรณีที่จะต้องรักษาความลับราชการ (le secret professionnel) รักษาจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการ (la discrétion professionnelle) ต้องวางตัวเป็นกลาง (la neutralité) ต้องมีศีลธรรมอันดีกล่าวคือการปฏิบัติตนอย่างผู้มีเกียรติ (la dignité)

7.1.2 กระบวนการพิจารณาทางวินัย (la procédure disciplinaire)

1) การให้ออกจากราชการไว้ก่อน ในกรณีเป็นความผิดวินัยร้ายแรงสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ขอมรับการพิจารณาการประการหนึ่งในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ กล่าวคือ การดำเนินการสอบสวนลงโทษทางวินัยในกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรง จะเริ่มต้นด้วยการให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษออกจากราชการไว้ก่อน (la suspension préalable) ในระหว่างรอการสอบสวนลงโทษ และให้มีระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 4 เดือน ทั้งนี้การให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อน ก็โดยสมมุติฐานที่ว่า เพื่อมิให้ผู้กระทำหรือการกระทำนั้นๆ ไปมีผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ตามก็ระยะเวลาให้ออกจากราชการไว้ก่อนเป็นเวลา 4 เดือนนี้อาจขยายออกไปอีกได้ในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นถูกดำเนินการคืออาญาควบคู่ไปด้วย⁸³

2) การเปิดเผยสำนวนการสอบสวน (la communication du dossier) ข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยจะต้องมีสิทธิต่อสู้หักล้างข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ หลักการเช่นนี้เป็นการประกัน “สิทธิ

⁸³ นันทวัฒน์ บรมานันท์(2551) “นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส” เว็บไซต์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ.2563 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1232>

ป้องกันตน” (Droit de la défense) อันมีที่มาจากมาตรา 65 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน ฉบับลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1905 ที่กำหนดไว้ว่า ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และพนักงานของรัฐทุกคน มีสิทธิเข้าตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนทุกชนิดที่รวมอยู่ในสำนวน การขอตรวจดูเอกสารสามารถกระทำได้ไม่ว่าเวลาใดก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ก่อนจะมีคำสั่งโยกย้ายหรือก่อนจะมีคำสั่งให้ระงับการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง

สภาแห่งรัฐประเมินคุณค่าของหลักการข้างต้นว่าเป็นหลักประกันที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ (une règle de garantie essentielle) สำหรับข้าราชการทุกคน และพนักงานของรัฐทุกประเภท รวมไปถึงผู้ที่เข้ามาปฏิบัติราชการโดยสัญญาจ้างอีกด้วยสิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสารสำนวนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะทำให้ผู้ถูกกล่าวโทษมีโอกาสจัดเตรียมข้อมูลเพื่อต่อสู้หักล้างข้อกล่าวหา ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งสิทธิแก่ข้าราชการผู้นั้นให้ได้ทราบว่าเขามีสิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสารสำนวนความได้ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 19 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ในคดี Pinte สภาแห่งรัฐกล่าวอย่างชัดเจนว่า การให้ตรวจดูเอกสารสำนวนความ จะต้องเป็นเอกสารทั้งหมดที่ประกอบอยู่ในสำนวน มิใช่ให้ตรวจดูแต่เพียงส่วนหนึ่งส่วนใดเท่านั้นข้าราชการผู้ร้องขอตรวจสอบเอกสารสามารถขอถ่ายสำเนาเอกสารเหล่านั้นได้ด้วย

อย่างไรก็ดีข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษอาจเสียสิทธิในทางป้องกัน (droit de la défense) หรือสิทธิในการเข้าตรวจดูสำนวน หากเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยในฐานะละทิ้งหน้าที่ (l'abandon de poste) หรือเป็นข้าราชการประเภทที่ถูกจำกัดสิทธิ ในการนัดหยุดงาน (des grèves interdites) เช่น ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการเรือนจำ หรือเจ้าหน้าที่ควบคุมการเดินอากาศ แต่ได้ฝ่าฝืนโดยการนัดหยุดงาน

3) คณะกรรมการพิจารณาวินัยข้าราชการ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบการลงโทษทางวินัยถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน อาทิเช่น รัฐกฤษฎีกาเลขที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 สำหรับข้าราชการทั่วไป รัฐกฤษฎีกาเลขที่ 89-677 ลงวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1989 สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐกฤษฎีกาเลขที่ 89-822 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 สำหรับข้าราชการในสถานพยาบาล กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ กำหนดให้มีคณะกรรมการวินัย และมีอำนาจเฉพาะตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้คณะกรรมการวินัยมีลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครอง (Commission administrative paritaire – CAP) อันที่จริงแล้ว คณะกรรมการลักษณะนี้มีบทบาทและทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการพิจารณาเรื่องทางวินัยมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1946 แล้ว ผู้ที่จะเข้าร่วมเป็นกรรมการจะต้องมีตำแหน่งสูงกว่าหรืออย่างน้อยต้องเท่ากับตำแหน่งของข้าราชการที่ถูกกล่าวโทษ⁸⁴

⁸⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์(2551) “นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส” เว็บไซต์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ.2563 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1232>

รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 กำหนดขั้นตอนวิธีดำเนินการทางวินัยไว้ว่า กระบวนการพิจารณาจะเริ่มจากการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ทำรายงานข้อเท็จจริงการกระทำ ความผิด พร้อมทั้งบทลงโทษ เสนอคณะกรรมการวินัย จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษจะถูกเรียกมาให้ถ้อยคำ โดยที่ต้องมีหนังสือแจ้งข้าราชการผู้นั้นไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการ หากไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติผิดขั้นตอนดังกล่าว สภาแห่งรัฐเคยวินิจฉัยไว้ว่า เป็นกระบวนการพิจารณาที่มีขอบ (un vice de procédure) การกำหนดเวลาไว้ 15 วัน ก็เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสเตรียมข้อต่อสู้มีเวลารวบรวม พยานหลักฐาน

ในวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการ ผู้ถูกกล่าวหาสามารถเสนอคำแถลงเป็นหนังสือ หรือด้วยวาจาก็ได้ และสามารถมีทนายมาช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณาได้ด้วย ทางด้านฝ่ายปกครองเองก็มีสิทธิ เสนอพยานหลักฐานหรือเรียกพยานบุคคลมานำสืบสนับสนุนข้ออ้างของตน ภายหลังดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้น คณะกรรมการจะประชุมลงมติซึ่งเป็นการประชุมลับ (huis clos) คณะกรรมการอาจมีมติให้ลงโทษและ กำหนดชนิดของโทษหรืออาจมีมติไม่ลงโทษก็ได้และแจ้งมติไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ

ในการประชุมลงมติของคณะกรรมการ หากมีการเสนอโทษ แตกต่างกันออกไป ประธานคณะกรรมการจะหยิบยกโทษที่รุนแรงที่สุดให้ที่ประชุมลงมติ หากเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการไม่เห็นด้วย ก็ให้พิจารณาบทลงโทษที่มีระดับความรุนแรง ต่ำกว่าเป็นลำดับลงไป ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 แห่งรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984

คณะกรรมการอาจมีมติให้ดำเนินการสอบสวนต่อไป (ordonner une enquête) หรือมี มติเห็นชอบตามข้อเสนอให้ลงโทษตามรายงานเบื้องต้นของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ในกรณีที่ คณะกรรมการวินัยเห็นควรลงโทษ ก็สามารถกำหนดโทษสูงกว่าหรือต่ำกว่าที่เสนอมาก็ได้

4) โทษทางวินัย (*la sanction disciplinaire*) ในทางตรงข้ามกับเรื่อง “การกระทำผิด วินัย” (*la faute disciplinaire*) ที่มีได้มีคำจำกัดความใดๆ ไว้ตามที่ได้อ้างมาแล้วในหัวข้อที่ 1 แต่ในเรื่อง “โทษทางวินัย” นี้กฎหมายบัญญัติแจกแจงไว้อย่างชัดเจน⁸⁵

โทษกลุ่มที่ 1

- ตักเตือน (*l'avertissement*)
- ภาคทัณฑ์ (*le blâme*)

โทษทั้ง 2 ชนิดนี้ไม่มีผลต่อการพิจารณาความดีความชอบหรือความก้าวหน้าในทางราชการ ของข้าราชการผู้นั้น และไม่จำเป็นต้องทำรายงานเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัย แต่ถึงแม้ว่า

⁸⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์(2551) “นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส” เว็บไซต์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง สืบค้นเมื่อ วันที่ 27 เมษายน พ.ศ.2563 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1232>

จะมีรูปแบบไม่เคร่งครัดนัก ก็ยังต้องแจ้งผู้ถูกลงโทษให้ทราบและเปิดโอกาสให้เขาได้เข้าตรวจดูสำนวนทั้งหมด ผู้ถูกลงโทษสามารถมีที่ปรึกษาหรือทนายเพื่อช่วยเหลือในการต่อสู้หักล้างข้อกล่าวหาได้ หากมิได้ปฏิบัติดังที่กล่าวมา ต้องถือว่าคำเตือนหรือคำสั่งภาคทัณฑ์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁸⁵

โทษกลุ่มที่ 2

- ตัดออกจากบัญชีผู้ที่ได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (la radiation du tableau d'avancement) การลงโทษวิธีนี้มีผลครอบคลุมระยะเวลาอันจำกัดอยู่เพียง 1 ปีเท่ากับรอบอายุของบัญชีรายชื่อฉบับหนึ่ง ๆ

- ลดขั้นเงินเดือน (l'abaissement d'échelon) ข้าราชการที่ถูกลดขั้นเงินเดือนยังสามารถได้รับประโยชน์จากการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งอื่นๆ ตามปกติ ในขั้นเงินเดือนใหม่ (ขั้นที่ถูกลดลงไปอยู่ในปัจจุบัน) ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินับอายุราชการรวมเข้ากับอายุราชการที่เคยได้รับในขั้นสูงกว่าก่อนที่จะถูกลดลงมาด้วย

- พักราชการชั่วคราว (l'exclusion temporaire des fonctions) เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน โดยไม่ได้รับเงินเดือน

กรณีมีคำสั่งให้รอการลงโทษ (un sursis) ใดๆ เอาไว้ทั้งหมดหรือ แต่บางส่วน และภายในระยะเวลา 5 ปี หลังจากนั้น ได้มีคำสั่งลงโทษตามชนิดของโทษ ในกลุ่มที่ 2 นี้คำสั่งลงโทษดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกการรอการลงโทษ

โทษกลุ่มที่ 3

- ลดขั้นลดตำแหน่ง (la rétrogradation)
- พักราชการชั่วคราวเป็นเวลา 3 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการทั่วไป หรือเป็นเวลา 6 เดือนถึง 2 ปีสำหรับข้าราชการในสถานพยาบาล หรือเป็นเวลา 16 วันถึง 6 เดือน สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น

โทษกลุ่มที่ 4

- ให้ออกจากราชการ (mise à la retraite)
- ไล่ออกจากราชการ (la révocation)

การลงโทษทั้ง 2 ชนิดนี้เป็นกลุ่มของโทษที่รุนแรงที่สุด เพราะมีผลให้ข้าราชการผู้นั้นสิ้นสถานะความเป็นข้าราชการ⁸⁶

5) กรอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดบทลงโทษ

⁸⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์(2551) “นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส” เว็บไซต์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ.2563 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1232>

การเลือกชนิดของโทษจะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณา 3 ประการ คือ

- การกระทำความผิดกรรมเดียว ถูกลงโทษได้เพียงครั้งเดียว เช่น รายงานการกระทำความผิดที่ส่งให้คณะกรรมการวินัยระดับท้องถิ่นพิจารณาแล้ว ไม่อาจนำรายงานฉบับเดียวกันนี้ไปเสนอให้คณะกรรมการวินัยระดับภาคพิจารณาได้อีก ทั้งนี้เป็นไปตามกฎ non bis in idem (การไม่ถูกพิจารณาลงโทษสองครั้งในคราวเดียวกัน)

- ฝ่ายปกครองต้องไม่ใช่ดุลพินิจโดยสำคัญผิดอย่างชัดแจ้ง (l'erreur manifeste d'appréciation) กล่าวคือ ต้องพิจารณาความร้ายแรงของความผิด และปรับข้อเท็จจริงเข้ากับบทลงโทษให้เหมาะสมและได้สัดส่วน (proportions)

- การลงโทษต้องไม่มีผลย้อนหลัง (non-rétroactivité) การลงโทษจะมีผลตั้งแต่วันที่มีการแจ้ง (notification) คำสั่งลงโทษ

6) การให้เหตุผลประกอบคำสั่งลงโทษ (*les motifs de la sanction*) คำสั่งลงโทษนั้นจะต้องมีเหตุผลประกอบไว้ด้วยเสมอ กล่าวคือ ต้องประกอบไปด้วยเหตุผลและการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงพร้อมทั้งข้อกฎหมาย หน้าที่ในการให้เหตุผลประกอบคำสั่งลงโทษนี้เป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญศิลปะที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1978 ว่าด้วยการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง

7.2 ประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีนั้น ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะด้านวินัยของข้าราชการพลเรือน แต่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนและการวินิจฉัยความผิดทางวินัยของข้าราชการนั้น กฎหมายได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลวินัยขึ้นเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครอง เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดทางวินัยของข้าราชการในบางกรณี ซึ่งโดยหลักแล้วประเทศเยอรมนีมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการอยู่ 2 ฉบับ คือ Bundesbeamten-gesetz(BBG) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนของสหพันธ์ฉบับหนึ่ง และ Bundesdisziplinar-gesetz (BDG) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนกรลงโทษทางวินัยข้าราชการของประเทศเยอรมนีอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งใช้บังคับกับข้าราชการทุกประเภทและรวมถึงข้าราชการบำนาญ แต่ไม่รวมถึงวินัยของข้าราชการทหาร เนื่องจากมีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการประเภทดังกล่าวโดยเฉพาะ⁸⁷

7.2.1 การกระทำผิดวินัยของประเทศเยอรมนีโดยส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำผิดในตำแหน่งหน้าที่ราชการถ้าการกระทำผิดส่งผลเสียหายแก่ราชการหรือสร้างความเสียหายแก่ส่วนร่วมต่อประโยชน์

⁸⁸ว่าที่ร้อยตรีณัฐณันท์ นาควัชร(2559) “ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 74

สาธารณะก็จะถูกกำหนดให้เป็นวินัยร้ายแรง จากที่ศึกษาพบว่าเดิมประเทศเยอรมนีมีลักษณะการปกครองที่เป็นสหพันธ์สาธารณรัฐทำให้แต่ละพื้นที่มีการปกครองตนเองในระดับหนึ่งส่งผลให้มีการใช้กฎหมายในเขตพื้นที่ตนเองซึ่งรวมถึงเรื่องวินัยและการรักษาวินัยด้วยจึงอาจจะแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

7.2.2 รูปแบบขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนในประเทศเยอรมัน

กฎหมายว่าด้วยข้าราชการของประเทศเยอรมนี หรือ Bundesbeamtenengesetz(BBG) ได้ กำหนดลักษณะของการกระทำความผิดทางวินัยของข้าราชการ โดยแบ่งวินัยของข้าราชการออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ข้าราชการทั่วไป ซึ่งหมายถึงข้าราชการที่ยังปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ และข้าราชการบำนาญ ซึ่งในการการควบคุมวินัยของข้าราชการประเทศเยอรมนีกฎหมายว่าด้วย วินัยข้าราชการ (BDG) ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้สำหรับ ข้าราชการทั่วไป 5 สถาน และข้าราชการบำนาญ 2 สถาน ซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชานอกจากมีหน้าที่ในการควบคุมวินัยแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนดังกล่าวอีกด้วย

องค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศเยอรมนีเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้น ในกรณีที่น่าสงสัยหรือแท้จริงอันเป็นเหตุให้เกิดความสงสัยว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้กระทำความผิดทางวินัย ทั้งนี้การสอบสวนโดยองค์กรสอบสวนดังกล่าวยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไป อีกทั้ง ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงสุดของสายการบังคับบัญชาสามารถเข้าดำเนินการสอบสวนเองได้เสมอ จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศเยอรมนีคือ องค์กรผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาตนเอง

อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาทางวินัยในศาลปกครอง ซึ่งมีองค์คณะพิจารณาคดีวินัยข้าราชการ ซึ่งประกอบด้วยตุลาการจำนวน 3 คน และผู้พิพากษาสมทบที่มาจากข้าราชการ อีก 2 คน โดยผู้พิพากษาสมทบนี้มีหน้าที่ร่วมการนั่งพิจารณาแต่ไม่มีอำนาจออกคำสั่งใดๆ หรือร่วมลงมติแต่อย่างใดซึ่งผู้พิพากษาสมทบคนหนึ่งควรเป็นข้าราชการที่มาจากสายงานเดียวกับข้าราชการที่ตกเป็นจำเลยในคดีวินัยด้วย

7.2.3 หน้าที่ขององค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศเยอรมัน

กระบวนการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่สามารถเริ่มกระบวนการสอบสวนได้มี 2 บุคคล ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา และข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา⁸⁸

กรณีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้เริ่มการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ ผู้ถูกกล่าวหาสามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัย เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงอันควรสงสัยได้ว่าข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของตนได้กระทำความผิดวินัย โดยผู้บังคับบัญชาต้องทำบันทึกการเริ่มการดำเนินการสอบสวนไว้ในสำนวนเพื่อเป็น

⁸⁸ว่าที่ร้อยตรีณัฐคนัย นาควัชระ(2559) “ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 75

พยานหลักฐาน การสอบสวนดังกล่าวยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่สูงขึ้นไป และผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสายบังคับบัญชาอาจเข้าดำเนินการสอบสวนเองได้เสมอ

กรณีข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้เริ่มการสอบสวน เมื่อปรากฏกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการได้กระทำผิดวินัย ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาสามารถร้องขอต่อผู้บังคับบัญชาของตน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ตนเองได้ ทั้งนี้ เพื่อพิสูจน์ตนเองให้พ้นข้อกล่าวหาดังกล่าว การร้องขอต่อผู้บังคับบัญชาสามารถร้องขอต่อผู้บังคับบัญชาโดยตรงของตน หรือผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นเหนือขึ้นไปก็ได้

หน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในฐานะองค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนเริ่มจากต้องมีการแจ้งการเริ่มการดำเนินการสอบสวนให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยไม่ชักช้า ซึ่งต้องระบุข้อกล่าวหาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยเรื่องใด รวมทั้งต้องแจ้งสิทธิที่จะให้การแก้ข้อกล่าวหาซึ่งสามารถทำได้ด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร หรือไม่แก้ข้อกล่าวหาก็ได้ และสิทธิตั้งตัวแทนรับมอบอำนาจดำเนินการต่อผู้ในการสอบสวนหรือตั้งทนายความเข้าร่วมการสอบสวนพิจารณาได้ให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยการแจ้งดังกล่าวไม่กระทบต่อการแสวงหาข้อเท็จจริง ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาที่ประสงค์จะให้การด้วยวาจาต้องดำเนินการแสดงเจตนาดังกล่าวภายในสองสัปดาห์ แต่หากต้องการยื่นคำให้การเป็นลายลักษณ์อักษรต้องยื่นภายในระยะเวลา 1 เดือน ซึ่งในกรณีที่ข้าราชการได้แสดงเจตนาให้การ โดยวาจาต้องมีการดำเนินการรับฟังคำให้การด้วยวาจาภายใน 3 สัปดาห์ นับแต่วันที่ได้ยื่นแสดงเจตนา หากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่มาให้การตามกำหนดด้วยเหตุสุดวิสัย ซึ่งได้มีการแจ้งข้อขัดข้องดังกล่าวแล้ว ให้มีการขยายระยะเวลารับฟังออกไป หรือทำหมายกำหนดวันเวลาใหม่แล้วแจ้งไปยังข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ในกรณีที่มีการแจ้งสิทธิให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบหรือมีการกำหนดเวลาไม่ถูกต้อง กฎหมายห้ามมิให้รับฟังคำให้การของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาเป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น⁸⁹

7.3 ประเทศอังกฤษ

กฎหมายเกี่ยวกับวินัยและรักษาวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศอังกฤษ คือ The Civil Service Management Code²⁰ ได้ตราขึ้นตามบทบัญญัติใน Part 1 ของ The Constitutional Reform and Governance Act 2010 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนอยู่ภายใต้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) ซึ่งประมุขของรัฐจะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยตรงตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงราชการ (Minister for the Civil Service) The Constitutional Reform and Governance Act 2010. ได้บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ รับพิจารณาและตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

⁸⁹ว่าที่ร้อยตรีณัฐดนัย นาควัชระ(2559) “ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 75-76

โดย The Civil Service Code และประมวลจริยธรรม (The ethical code) อันเป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนดและเงื่อนไขสำหรับข้าราชการทุกคน คณะกรรมการยังมีอำนาจทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ใดๆ ตามที่ The Civil Service Code กำหนด ซึ่งคณะกรรมการสามารถออกระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาได้เอง โดยในการสอบสวนหรือการพิจารณาอุทธรณ์คณะกรรมการมีอำนาจเรียกคู่กรณีในอุทธรณ์จัดเตรียมข้อมูลและให้ความ⁸⁹ช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมหรือให้คำแนะนำต่างๆได้ นอกจากนี้คณะกรรมการยังร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ในการส่งเสริมจรรยาบรรณและค่านิยมของข้าราชการด้วย สำหรับการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการภายใต้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งมีหลักสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง

(nemo iudex in causa sua) หรือหลักปราศจากอคติ (freedom from bias) และหลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง (audi alteram partem) ซึ่งกระบวนการในการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศอังกฤษก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักสำคัญดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะหลักที่ว่าบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง หรือหลักปราศจากอคติ ดังนี้

7.3.1 รูปแบบขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนในประเทศอังกฤษ

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยจะมีความแตกต่างกันตามโทษทางวินัย ซึ่งแบ่งเป็น 6 สถาน จำแนกได้เป็น 2 ระดับ คือ โทษสถานเบา และโทษสถานหนัก ซึ่งในการสอบสวนข้าราชการพลเรือนของประเทศอังกฤษ องค์กรที่มีอำนาจสอบสวนความผิดทางวินัยจะแบ่งได้จากระดับโทษ เป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรก ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดซึ่งจะได้รับโทษสถานเบา การสอบสวนเพื่อลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ดำรงตำแหน่งสูงกว่า ซึ่งเป็นองค์กรต้นสังกัดของข้าราชการ ผู้ถูกกล่าวหา โดยผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจวินิจฉัยและสั่งลงโทษได้เลย

กรณีที่สอง ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยซึ่งจะได้รับโทษสถานหนักกรณีนี้ผู้บังคับบัญชาระดับปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งองค์กรสอบสวนขึ้น ซึ่งอาจแต่งตั้งผู้สอบสวนนายเดียวจากข้าราชการคนหนึ่ง หรือตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาก็ได้ ซึ่งเมื่อดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จ เป็นอำนาจของผู้แต่งตั้งองค์กรสอบสวนที่จะพิจารณาตัดสินว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยหรือไม่ และควรได้รับโทษสถานใด⁹⁰

นอกจากนี้ การวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) หรือระดับอธิบดี หรือข้าราชการในตำแหน่งที่เทียบเท่าตำแหน่งดังกล่าว ต้องกระทำโดย Head of Home Civil Service ซึ่งกระทำได้ต่อเมื่อได้ปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ ที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัด

⁸⁹ว่าที่ร้อยตรีณัฐคนย์ นาควัชร (2559) “ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 77-78

หรือนายกรัฐมนตรีแล้ว ส่วนในกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่าหื้อ โกง ซึ่งผลแห่งคำวินิจฉัยปรากฏว่าจะมีการดำเนินคดีอาญาแทนการดำเนินการทางวินัย กรณีดังกล่าวเป็นอำนาจของ Head of Department หรือ Chief Executive ซึ่งกระทำได้ต่อเมื่อได้ปรึกษากับรัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบแล้ว

ในกรณีที่ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการทางวินัย หรือ ถูกสอบสวนในคดีอาญา ข้าราชการผู้นั้นอาจถูกสั่งพักราชการเพื่อการปกป้องประโยชน์สาธารณะได้

7.3.2 กระบวนการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย

หน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยเป็นผู้มีหน้าที่ เริ่มกระบวนการสอบสวนวินัย ดังที่กล่าวแล้วว่า ในโทษทางวินัยสถานเบา ผู้บังคับบัญชาที่ดำรงตำแหน่งเหนือกว่า ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาอย่างน้อย 1 ชั้นมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยออกคำสั่งทางวินัยได้เอง แต่ในกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง การสอบสวนกรณีดังกล่าวผู้บังคับบัญชาจะแต่งตั้งองค์กรผู้สอบสวนซึ่งอาจ แต่งตั้งจากข้าราชการคนหนึ่ง หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

การสอบสวนในกรณีความผิดวินัยร้ายแรงผู้บังคับบัญชาในระดับปลัดกระทรวงเป็นผู้แต่งตั้ง องค์กรผู้สอบสวน โดยกระบวนการสอบสวนเริ่มจากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาต้องแจ้งข้อ กล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรให้ข้าราชการผู้นั้นทราบ โดยการแจ้งต้องประกอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ เป็นเหตุแห่งข้อกล่าวหาด้วย หลังจากนั้นผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิยื่นคำแก้ข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรภายใน ระยะเวลาอันสมควร หากเกิดกรณีที่มีความขัดแย้งกันระหว่างข้อกล่าวหากับคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาต้องการให้มีการสอบสวนพยานหลักฐานด้วยวาจาที่สามารถทำได้ และในการสอบสวน ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาอาจขอให้นำผู้อื่นซึ่งอาจเป็นเพื่อนข้าราชการหรือผู้ร่วมงานเข้าช่วยเหลือตนในการ สอบสวนได้

เมื่อดำเนินสอบสวนเสร็จ องค์กรสอบสวนจะเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานพร้อมกับทำ ความเห็นเพื่อรายงานต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งองค์กรสอบสวนนั้น โดยองค์กรสอบสวนจะเสนอ ความเห็นว่ากรณีข้อกล่าวหาของข้าราชการที่ถูกสอบสวนนั้น ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา และควร ได้รับโทษสถานใด หรือ ไม่ พร้อมทั้งเหตุผลประกอบ⁹¹

เมื่อได้รับรายงานจากองค์กรสอบสวนแล้ว ผู้แต่งตั้งองค์กรสอบสวนจะเป็นผู้พิจารณาตัดสิน ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัย และควรได้รับโทษสถานใด หรือ ไม่ภายหลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยในการ ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนแล้ว ข้าราชการพลเรือนที่ถูกคำสั่งทางวินัยซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง ดังกล่าวสามารถยื่นอุทธรณ์เป็นการภายในหน่วยงานได้ โดยหลักแล้วผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ

⁹¹ว่าที่ร้อยตรีณัฐดนัย นาควัชระ(2559) “ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัย ของข้าราชการพลเรือน” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 78-79

ผู้บังคับบัญชาที่ดำรงตำแหน่งสูงกว่าผู้บังคับบัญชาที่พิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ซึ่งต้องดำรงตำแหน่งสูงกว่าอย่างน้อย 1 ชั้น และผู้พิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องมีความเป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้พิจารณาทางวินัยในชั้นต้นด้วย ซึ่งในกรณีที่เป็นการคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ให้ลงโทษต่ำกว่าปลดออกให้อุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวง แต่หากเป็นการคำสั่งที่ให้ลงโทษปลดออกให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งนี้ นอกจากการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวแล้ว หากข้าราชการซึ่งถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยเชื่อว่าตนได้รับการปฏิบัติโดยกฎหมาย ไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นธรรม หรือฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ หรือขัดต่อบทบัญญัติแห่ง Civil Service Code สามารถยื่นรายงานต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้

กระบวนการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น มีประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษที่ใช้ระบบคณะกรรมการสอบสวน แต่แต่ละประเทศมีความแตกต่างกันคือ ประเทศฝรั่งเศสมีคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่มีระบบผสม ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนมีที่มาทั้งจากส่วนราชการแต่งตั้งและจากการเลือกตั้งตัวแทนของข้าราชการในจำนวนที่เท่ากัน แต่คณะกรรมการสอบสวนของประเทศอังกฤษใช้ในการสอบสวนวินัยร้ายแรงซึ่งมาจากการแต่งตั้งของผู้บังคับบัญชาระดับปลัดกระทรวง แต่ในส่วนของกระบวนการสอบสวนทางวินัยของประเทศเยอรมนีกฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้สอบสวนและลงโทษ แต่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงอาจเข้าแทรกแซงกระบวนการสอบสวนได้ อีกทั้งข้าราชการมีสิทธิขอให้มีการสอบสวนทางวินัยแก่ตนได้เมื่อมีกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาวินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัย

ในกำกับของรัฐในต่างประเทศกับประเทศไทย

จากการศึกษาหลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้ง 3 แห่ง ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยของต่างประเทศ พบว่ากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐออกใช้เองภายในมหาวิทยาลัยไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ที่ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยกำกับของรัฐแต่ละที่ ได้รับสิทธิหรือโทษทางวินัยไม่เหมือนกันแม้จะเป็น การกระทำความผิดอย่างเดียวกัน โดยหัวข้อนี้ผู้ศึกษาจะแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็นเรื่องดังต่อไปนี้ ปัญหา ที่เกี่ยวกับวินัย ปัญหาที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และปัญหาที่เกี่ยวกับโทษทางวินัยของมหาวิทยาลัยใน กำกับของรัฐแต่ละแห่ง พร้อมทั้งแนวทางการแก้ปัญหาในแต่ละหัวข้อ

1. ปัญหาที่เกี่ยวกับข้อกำหนดวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและแนวทางการแก้ปัญหา

วินัย เป็นข้อกำหนดของแต่ละหน่วยงานที่กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเองต้องยึดถือ และปฏิบัติตาม หากผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานไม่ยึดถือและไม่ปฏิบัติตามก็จะเป็นความผิดวินัย ในหัวข้อนี้จะ แบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น วินัยที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานไม่ยึดถือและไม่ปฏิบัติตามก็จะเป็นความผิดวินัยไม่ ร้ายแรงที่รับโทษทางวินัยไม่มาก กับวินัยที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานไม่ยึดถือและไม่ปฏิบัติตามก็จะเป็นความผิด วินัยร้ายแรงรับโทษทางวินัยปลดออก หรือไล่ออกแล้วแต่กรณี

1.1 ข้อกำหนดวินัยที่เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

ในแต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือแม้กระทั่งตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพล เรือ น พ.ศ.2551 ส่วนใหญ่จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันไม่แตกต่างกันมากนัก โดยจะกำหนดใน 2 รูปแบบกล่าวคือ

เป็นวินัยที่ผู้ปฏิบัติงานต้องยึดถือปฏิบัติตาม เช่น วินัยต่อประเทศชาติ ต้องสนับสนุนการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ ,วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ ,ต้อง ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม ,ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของมหาวิทยาลัย มติมหาเถรสมาคม มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐ ,ปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดี

และความก้าวหน้าแก่มหาวิทยาลัยด้วยความตั้งใจอุทิศเอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของมหาวิทยาลัย , ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งการในหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่มหาวิทยาลัย หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของมหาวิทยาลัย จะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม , อุทิศเวลาของตนให้แก่มหาวิทยาลัย , จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่มิได้ , รักษาความลับของมหาวิทยาลัย , รักษาทรัพย์สินและผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย

กับเป็นวินัยที่ผู้ปฏิบัติงานต้องละเว้นที่จะไม่ปฏิบัติตาม เช่น รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยเจตนาปิดบังอำพรางข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญซึ่งควรแจ้งถือว่าเป็นรายงานเท็จด้วย , ปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการกระทำการข้ามสายบังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตพิเศษเป็นครั้งคราว , อาศัยหรือยอมให้ผู้ให้อาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น , ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ , กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ของตน , เป็นตัวกระทำการในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท หรือใช้เวลาทำการของมหาวิทยาลัยปฏิบัติงานในตำแหน่งอื่นใดที่ได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนในลักษณะเดียวกับค่าจ้าง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา , กระทำการอย่างใดที่เป็นการดูหมิ่นเหยียดหยาม กลั่นแกล้ง กดขี่ หรือข่มเหงในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานด้วยกัน , กระทำการอันเป็นการลวงละเมิดหรือคุกคามทางเพศอันเป็นการขัดต่อกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชน

ในส่วนนี้ข้อกำหนดวินัยของแต่ละที่ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือหน่วยงานราชการที่ใช้พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มีลักษณะคล้ายคลึงกันไม่ได้แตกต่างกันมากนัก โดยกำหนดเพื่อการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยเองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย คงมีแต่มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยที่ส่วนของข้อกำหนดวินัยมีความแตกต่างจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งอื่น เช่น บุคลากรของมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของมหาวิทยาลัย มติมหาเถรสมาคม มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐ ให้ความเคารพต่อพระรัตนตรัย เนื่องจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยทางพระพุทธศาสนาภายในมหาวิทยาลัยนอกจากที่บุคคลธรรมดาที่ปฏิบัติงานอยู่ภายในมหาวิทยาลัยแล้ว ก็ยังมีพระภิกษุปฏิบัติงานอยู่ภายในมหาวิทยาลัยด้วย ผู้ที่ปฏิบัติงานภายในมหาวิทยาลัยจึงมีข้อที่ต้องปฏิบัติกับข้อที่งดเว้นปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนาด้วย

ประเด็นนี้ หากมีการใช้มาตรฐานกลางที่เกี่ยวข้องกับวินัยแล้ว จะต้องมีการให้อำนาจกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ออกประกาศกำหนดวินัยภายในหน่วยงานตนเองเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานภายในหรือลักษณะของผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง

1.2 ข้อกำหนดวินัยที่เป็นความผิดวินัยร้ายแรง

ในแต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือแม้กระทั่งตามตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ลักษณะความผิดวินัยที่จะเป็นความผิดวินัยร้ายแรงจะเป็นกรณีที่ทำให้กับมหาวิทยาลัยได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงกับกรณีที่ทำผิดที่ผู้กระทำความผิดมีเจตนาที่ทุจริต หากผู้ปฏิบัติงานทำความผิดวินัยในกรณีเหล่านี้จะต้องรับโทษปลดออกหรือไล่ออก เช่น ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อมหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง , การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง , การประมาทเลินเล่อในหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศของมหาวิทยาลัย อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง , การเปิดเผยความลับของมหาวิทยาลัย อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง , การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งโดยในหน้าที่โดยชอบด้วยพระธรรมวินัย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศของมหาวิทยาลัย อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง , การละทิ้งหน้าที่โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศของมหาวิทยาลัยเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นต้น

สำหรับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์นอกจากจะมีการกำหนดความผิดสำหรับวินัยร้ายแรงที่กล่าวมาข้างต้นแล้วยังมีการกำหนดลักษณะความผิดที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ด้วยเช่น กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง , กลั่นแกล้ง ดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายผู้ร่วมปฏิบัติงาน นักเรียน นิสิต นักศึกษา ผู้รับบริการหรือประชาชนอย่างร้ายแรง , กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ , ก่อการทะเลาะวิวาท ถึงขั้นทำร้ายร่างกายกันจนได้รับบาดเจ็บในมหาวิทยาลัย , ประพฤติผิดศีลธรรมอันชั่วช้ากับผู้อื่น , กระทำการล่วงละเมิดทางเพศกับนักเรียนมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่ , บันทึกเวลาเข้า – เวลาออกการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่มหาวิทยาลัยกำหนดแทนผู้อื่น เป็นต้น

ส่วนมหาวิทยาลัยบูรพานอกจากจะมีการกำหนดความผิดสำหรับวินัยร้ายแรงที่กล่าวมาข้างต้นแล้วยังมีการกำหนดลักษณะความผิดที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ด้วย เช่น พนักงานและลูกจ้างกระทำการใดอันเป็นการคัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการหรือผลงานการขอกำหนดตำแหน่งผู้ชำนาญการผู้ชำนาญการวิชาชีพ เฉพาะผู้เชี่ยวชาญและผู้เชี่ยวชาญพิเศษของผู้อื่น โดยมีขอบหรือนำผลงานทางวิชาการหรือผลงานการขอ กำหนดตำแหน่งผู้ชำนาญการผู้ชำนาญการ วิชาชีพเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ และผู้เชี่ยวชาญพิเศษของผู้อื่นมาเป็นของตน หรือจ้างวาน ใช้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการ หรือผลงานการขอ กำหนดตำแหน่งผู้ชำนาญการ วิชาชีพเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ และผู้เชี่ยวชาญพิเศษในนามตน ถือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ,พนักงานและลูกจ้างแก้ไขผลการเรียน หรือผลการสอบของนิสิตและนักเรียน โดยมีขอบถือเป็นการกระทำ ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ,พนักงานและลูกจ้าง ซึ่งมีหน้าที่ในการออกข้อสอบ หรือดำเนินการเกี่ยวข้อง ในการจัดทำข้อสอบ และนำข้อสอบไปเปิดเผย โดยมีขอบ ถือเป็นการกระทำ ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ,พนักงานและลูกจ้างต้องไม่ล่วงละเมิดทางเพศหรือมีความสัมพันธ์เชิงชู้สาวกับนิสิตหรือนักเรียนการล่วงละเมิดทางเพศหรือมีความสัมพันธ์เชิงชู้สาวกับนิสิตหรือนักเรียน โดยใช้อำนาจล่อลวง ชูเชิญ ช่มชู้ใจ หรือเสนอประโยชน์ตอบแทน เป็นการกระทำ ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ,พนักงานและลูกจ้างต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณที่ ก.บ.บ. ประกาศกำหนด ในการกำหนดจรรยาบรรณตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.บ.บ. รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของพนักงานและลูกจ้าง ประกอบด้วยจรรยาบรรณที่กำหนดขึ้น จะกำหนดว่าการประพฤติผิดจรรยาบรรณในเรื่องใดเป็นความผิดวินัยหรือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วยก็ได้

หากพิจารณาลักษณะความผิดร้ายแรงตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ต้องทำให้หน่วยงานต้นสังกัดของผู้กระทำผิดวินัยได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือแสดงถึงเจตนาของผู้กระทำผิดวินัยว่ามีเจตนาที่ชั่วร้าย แต่การที่มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์กำหนดให้บันทึกเวลาเข้า – เวลาออกการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่มหาวิทยาลัยกำหนดแทนผู้อื่นเป็นความผิดร้ายแรงนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าไม่ได้ก่อให้มหาวิทยาลัยได้รับความเสียหายอย่างร้ายแต่ประการใดทั้งยังไม่ได้แสดงถึงเจตนาของผู้กระทำผิดวินัยว่ามีเจตนาที่ชั่วร้ายแต่อย่างใด

เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการให้บริการทางวิชาการแก่ประชาชน ความผิดทางวินัยอันที่จะเป็นความผิดร้ายแรง ถ้าเป็นความผิดที่เกี่ยวกับกับผลงานทางวิชาการแล้วไม่ว่าจะเป็นการคัดลอกผลงานทางวิชาการหรือรับจ้างทำผลงานทางวิชาการแทนผู้อื่นควรจะเป็นความผิดวินัยร้ายแรงทั้งสิ้น และต้องกำหนดให้เป็นความผิดวินัยร้ายแรงของทุกๆมหาวิทยาลัย จากที่ศึกษามีแต่เพียงมหาวิทยาลัยบูรพา กับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ที่

กำหนดเอาไว้เป็นความผิดวินัยร้ายแรง ส่วนมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยไม่ได้กำหนดเอาไว้เป็นความผิดวินัยร้ายแรง แต่ถ้าหากการกระทำมีลักษณะที่เข้าข่ายทุจริตแล้วก็เป็นความผิดวินัยร้ายแรงได้เช่นกัน

2. ปัญหาที่เกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและแนวทางการแก้ปัญหา

เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองตามความหมายของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติการวินิจฉัยอุทธรณ์การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ดังนั้นขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องพิจารณาควบคู่กับพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่ามีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมสูงกว่าหรือต่ำกว่ากับพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือไม่ หากหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมสูงกว่าพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แล้วขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยจะปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบังคับได้ แต่หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แล้วขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยจะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ไม่สามารถที่จะใช้ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในส่วนที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยจะเริ่มตั้งแต่ที่มีการกล่าวหาว่าผู้กระทำความผิดวินัยเกิดขึ้น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้ง 3 แห่งกำหนดให้อธิการบดีแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย เมื่อมีคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดำเนินการสอบสวนแล้วก็จะเสนอความเห็นให้ผู้ถูกกล่าวหา ได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากไม่กระทำความผิดวินัยก็จะเสนอความเห็นให้ยุติเรื่อง ถ้ากระทำความผิดวินัยก็จะเสนอความเห็นให้อธิการบดีสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งแต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งจะมีวิธีการดำเนินการทางวินัยที่รายละเอียดแตกต่างกันออกไป

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยไม่ได้กำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยสำหรับความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรงเอาไว้มีแต่ประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนบุคลากรผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย พ.ศ.2543 ที่กำหนดขั้นตอนดำเนินการทางวินัยสำหรับความผิดทางวินัยสำหรับความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น ดังนั้น ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยสำหรับความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรงของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยจะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือจะใช้ประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนบุคลากรผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย พ.ศ.2543 โดยอนุโลมก็ได้

ในขั้นแรก ถ้ามีกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชา เห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้วถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัย

ต่อมา เมื่อได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ดำเนินการแจ้งและส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว แต่ถ้าไม่สามารถแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยตรง ให้ปิดสำเนาคำสั่งนั้นไว้ ณ ที่ทำการของผู้ถูกกล่าวหาและส่งสำเนาคำสั่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางมหาวิทยาลัยด้วย ในกรณีเช่นนี้ เมื่อพ้นสิบวันทำการ นับแต่วันที่ได้ดำเนินการ ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาทราบคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนแล้ว

หลังจากนั้นผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ เป็นผู้ได้รับเห็นเหตุการณ์ในขณะกระทำการที่ถูกยกขึ้นมากล่าวหาว่าเป็นการผิดวินัย เป็นผู้มิได้เสียในเรื่องที่สอบสวน เป็นผู้มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ถูกกล่าวหา เป็นคู่สมรส หรือญาติโดยเกี่ยวข้องเป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดาและมารดา หรือร่วมแต่บิดาหรือมารดา กับผู้กล่าวหา การคัดค้านกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้นหากเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 สำหรับผู้ที่ จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะคัดค้านเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาคำสั่งทางปกครองด้วยสาเหตุที่ คล้ายคลึงกัน แต่ตามประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนบุคลากรผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย พ.ศ.2543 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต้องแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ไปยังผู้ถูกกล่าวหาให้ทราบก่อนที่จะมีการสอบสวนต่อไป ในส่วนนี้ ตามประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนบุคลากรผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย พ.ศ.2543 มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่สูงกว่าพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่กำหนดสิทธิให้คัดค้านเจ้าหน้าที่ที่คำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้ต้องแจ้งไปยังผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองว่า เจ้าหน้าที่คนไหนเป็นผู้ทำคำสั่งนั้น

เมื่อทำการสอบสวนให้คณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมพยานฝ่ายที่กล่าวหาและฝ่ายที่กล่าวหาแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแจ้ง และอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่กล่าวหา ข้อกล่าวหาส่วนที่บ่งชี้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ และสิทธิที่จะอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสู้แก้ข้อกล่าวหาได้ ส่วนนี้ก็สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ตามมาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ในกรณีที่มิคำพิพากษาถึงที่สุดชี้ขาดว่าผู้ถูกกล่าวหาคนใดกระทำผิดหรือต้องรับผิดในคดีที่เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา ถ้าคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาของศาลได้ความประจักษ์ชัดอยู่แล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะถือเอาคำพิพากษานั้นเป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยไม่สอบสวนพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่คิดใจที่จะนำสืบหักล้างข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาล คณะกรรมการสอบสวนจะฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้นโดยไม่ทำการสอบสวนพยานหลักฐานอื่นก็ได้

ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษบุคลากรที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ปรากฏชัดแจ้งประการใดประการหนึ่งดังต่อไปนี้ กระทำผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ โดยไม่ทำการสอบสวนก็ได้

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า บุคลากรของมหาวิทยาลัยถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือมาตรฐานจริยธรรมและจรรยาบรรณของบุคลากรมหาวิทยาลัย ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้กำกับดูแลหน่วยงานนั้น หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคลสรุปข้อเท็จจริงเสนออธิการบดีผ่านรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมายให้กำกับดูแลหน่วยงานนั้นพิจารณากรณีอธิการบดีเห็นว่า ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนหรือได้ข้อสรุปที่ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง อธิการบดีอาจมอบหมายให้ส่วนนิติการสรุปวิเคราะห์ข้อเท็จจริง รวมทั้งวิเคราะห์ ข้อกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ และหรือมติที่เกี่ยวข้องเสนออธิการบดีพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งการให้หน่วยงานหรือผู้เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ ต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอภายในระยะเวลาอันสมควร หากข้อเท็จจริงยังไม่

ชัดแจ้ง อธิการบดีพิจารณาแล้วควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงให้อธิการบดีพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งการให้ส่วนนิติการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องต่อไป

เมื่ออธิการบดีมีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ส่วนนิติการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านประธานกรรมการหรือกรรมการสอบสวนคนหนึ่งคนใดหรือทุกคนได้ด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ เป็นผู้กล่าวหา หรือมีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องที่สอบสวน รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา มีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหา เป็นคู่หมั้น คู่สมรส บุพการี หรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันการแต่งงานนับได้เพียงสองชั้นของผู้กล่าวหา เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ของผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี เป็นหรือเคยเป็นผู้แทน โดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนของผู้ถูกกล่าวหา มีเหตุอื่นใดที่อาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม

การดำเนินการสอบสวนทางวินัยต้องให้กระทำแล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ประธานกรรมการทราบคำสั่ง หากไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จให้นำเสนออธิการบดีเพื่อขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 30 วัน ทั้งนี้คณะกรรมการสอบสวนต้องยื่นคำขอขยายก่อนสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนด

การขยายเวลาการสอบสวนวินัยให้ขยายเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง จะต้องให้ผู้ถูกกล่าวหากลับคืนสู่ฐานะเดิม และให้ถือว่าไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างการสอบสวนวินัยนับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าวจนกว่าการพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้นจะเสร็จสิ้น และให้เป็นดุลยพินิจของอธิการบดีว่าให้ขยายเวลาต่อไปหรือไม่ แต่ห้ามไม่ให้ขยายเวลาการนำสอบสวนวินัย ถ้าเหตุแห่งการขยายเวลาเป็นเหตุที่เกิดจากผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ร้องขยายเวลาโดยไม่มีเหตุผลและความจำเป็นหรือมีเหตุสุดวิสัย

เมื่อได้พิจารณาเรื่องที่ถูกกล่าวหาและวางแผนแนวทางการสอบสวนแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมกับจัดส่งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่า การกระทำใด เมื่อใด อย่างไร อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหา และมีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหา และให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งด้วยว่า ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือคำชี้แจงด้วยตนเองหรือทำเป็นหนังสือประกอบกันก็ได้ ตลอดจนมีสิทธิอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหา

ในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยาน ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ซึ่งจะถูกสอบปากคำเข้ามาคราวละหนึ่งคนและมีให้บุคคลอื่นอยู่ในที่สอบสวนเว้นแต่บุคคลที่คณะกรรมการสอบสวนอนุญาต เช่น ผู้แปลภาษา ผู้ปกครองผู้เยาว์ หรือนักจิตวิทยา กรณีสอบปากคำเด็ก ตามข้อนี้ขัดกับพระราชบัญญัติ ระเบียบปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เนื่องจาก พ.ร.บ. ดังกล่าวกำหนดสิทธิเอาไว้ตามมาตรา 23 ในการพิจารณาทาง

ปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น กรณีนี้จะต้องใช้พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาระหว่างการสอบสวนได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสอบสวน

ในกรณีที่คำพิพากษาถึงที่สุดว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดหรือรับผิดในคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา ถ้าคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาได้ความประจักษ์ชัดอยู่แล้วให้ถือเอาคำพิพากษานั้นเป็นพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหา โดยไม่ต้องสอบสวนพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย

มหาวิทยาลัยบูรพา พนักงานหรือลูกจ้างของมหาวิทยาลัยถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่ามีการกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งกรรมการสอบสวนโดยเร็ว ซึ่งในการสอบสวนต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสรับทราบข้อกล่าวหาเพื่อโต้แย้งชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานอย่างเป็นทางการ เว้นแต่เป็นกรณีกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือเป็นกรณีปรากฏความผิดชัดแจ้งจะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหา หรือมีกรณีที่สงสัยว่าพนักงานและลูกจ้างผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสืบสวนหรือมอบหมายให้บุคคลใดสืบสวนเบื้องต้นว่า การกล่าวหาอันมีหลักฐานตามสมควรหรือไม่

เมื่อคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วให้ผู้ตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการดังต่อไปนี้ แจ้งคำสั่งคณะกรรมการสอบสวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วและผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา มีส่วนได้เสียในเรื่องที่สอบสวน มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่หมั้น คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุตรบุญธรรม หรือผู้รับบุตรบุญธรรม หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือพี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาของผู้กล่าวหา เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ผู้ถูกกล่าวหา หรือมีเหตุอื่นที่ทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม

ในการสอบสวนรวดเร็วและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่ประธานคณะกรรมการสอบสวนได้ทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับได้ให้

คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อขอขยายเวลาการสอบสวน

คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ มีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ทราบกับผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร ในการนี้ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และมีสิทธิจะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานเข้ามาสืบแก้ข้อกล่าวหา กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำรับสารภาพว่าได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วยว่าการกระทำที่ถูกกล่าวหาดังกล่าวเป็นความผิดวินัยกรณีใด หากผู้ถูกกล่าวหายังคงยืนยันตามที่รับสารภาพ ให้บันทึกถ้อยคำรับสารภาพรวมทั้งเหตุผลในการรับสารภาพ และสาเหตุแห่งการกระทำไว้ด้วย ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนต่อไปก็ได้ หรือถ้าเห็นเป็นการสมควรที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อันเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยละเอียดจะดำเนินการสอบสวนต่อไปก็ได้ ถ้าผู้ถูกกล่าวหามิได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไป

ในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยาน ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ซึ่งจะถูกสอบปากคำเข้าในที่สอบสวนคราวละหนึ่งคน และมีให้บุคคลอื่นอยู่ที่สอบสวน เว้นแต่บุคคลอื่นที่คณะกรรมการสอบสวนอนุญาตให้อยู่ในที่สอบสวนเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน ทั้งนี้ทนายความหรือที่ปรึกษาดังกล่าวไม่สามารถให้ถ้อยคำแทนผู้กล่าวหาหรือพยานได้รวมทั้งไม่สามารถบันทึกการสอบสวนไม่ว่าด้วยกรณีใดๆ ตามข้อนี้ขัดกับพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เนื่องจาก พ.ร.บ. ดังกล่าวกำหนดสิทธิเอาไว้ตามมาตรา 23 ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น กรณีนี้จะต้องใช้พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาระหว่างการสอบสวนได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสอบสวน

จากการศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้ง 3 แห่งโดยรวมแล้วก็จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันและไม่ได้ขัดกับพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีทั้งการให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยได้คัดค้านกรรมการสอบสวนทางวินัยแจ้งสิทธิให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงพยานหลักฐานที่จะคัดค้านข้อกล่าวหาในส่วนนี้ก็จะสอดคล้องกับพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และบางกรณียังให้สิทธิประกันความเป็นธรรมที่มากกว่าพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่ก็มีบางส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยที่ยังขัดและให้ความเป็นธรรมน้อยกว่าพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 อาทิเช่น การในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา และพยาน ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ซึ่งจะถูกสอบปากคำเข้าในที่สอบสวนคราวละหนึ่งคน และมีให้บุคคลอื่นอยู่ที่สอบสวน เว้นแต่บุคคลอื่นที่คณะกรรมการสอบสวนอนุญาตให้อยู่ในที่สอบสวนเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน แต่พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ตามมาตรา 23 ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น ซึ่งผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการสอบสวนทางวินัยโดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการสอบสวนแต่อย่างใด

แต่ประกาศที่เกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่งอาจมีการกำหนดสิทธิหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาแตกต่างกัน สำหรับมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงก่อนที่จะมีการสอบสวนทางวินัย สำหรับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เป็นดุลพินิจของอธิการบดีว่าจะมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือไม่ กรณีอธิการบดีเห็นว่า ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนหรือได้ข้อสรุปที่ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง อธิการบดีอาจมอบหมายให้ส่วนนิติการสรุปวิเคราะห์ข้อเท็จจริง รวมทั้งวิเคราะห์ ข้อกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ และหรือมติที่เกี่ยวข้องเสนออธิการบดีพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งการให้หน่วยงานหรือผู้เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ส่วนมหาวิทยาลัยบูรพาไม่ได้กำหนดว่าต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย และยังมีข้อกำหนดอีกว่ากรณีกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือเป็นกรณีปรากฏความผิดชัดแจ้งจะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ระยะเวลาการสอบสวนหากดูจากปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการสอบสวนเอาไว้ เพียงการพิจารณาทางปกครองต้องไม่กระทำการให้ล่าช้าเกินสมควร มหาวิทยาลัยบูรพากำหนดระยะเวลาการสอบสวนเอาไว้สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันวันได้ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อขอขยายเวลาการสอบสวน มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ก็กำหนดระยะเวลาการสอบสวนเอาไว้เช่นกัน การดำเนินการสอบสวนทางวินัยต้องให้กระทำให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ประธานกรรมการทราบคำสั่ง หากไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จให้นำเสนออธิการบดีเพื่อขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 30 วัน ทั้งนี้

คณะกรรมการสอบสวนต้องยื่นคำขอขยายก่อนสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนด ทั้งยังกำหนดสิทธิเพิ่มเติมอีกว่า การขยายเวลาการสอบสวนวินัยให้ขยายเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง จะต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาทบทวนคืนสู่ฐานะเดิม และให้ถือว่าไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างการสอบสวนวินัยนับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าวจนกว่าการพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้นจะเสร็จสิ้น และให้เป็นดุลยพินิจของอธิการบดีว่าให้ขยายเวลาต่อไปหรือไม่ ส่วนมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยไม่ได้กำหนดระยะเวลาการสอบสวนเอาไว้

3. ปัญหาที่เกี่ยวกับโทษทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและแนวทางการแก้ปัญหา

เมื่อการดำเนินการทางวินัยแล้วเสร็จทางคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องเสนอความเห็นต่ออธิการบดี เสนอความเห็นต่ออธิการบดีว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัยอธิการบดีก็ไม่ต้องสั่งลงโทษทางวินัย หากเสนอความเห็นต่ออธิการบดีว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอธิการบดี ก็ให้อธิการบดีสั่งลงโทษ

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยตามข้อ 49 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2559 ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก

บุคลากรผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้

การลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกรณีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งไม่ควรลงโทษตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน โดยแสดงความผิดของผู้นั้นให้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร และการลงโทษภาคทัณฑ์นี้ ให้มีกำหนดไม่เกินหนึ่งปี นับแต่วันสั่งลงโทษ แต่เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่าบุคลากรนั้นกลับปฏิบัติในระเบียบวินัยของมหาวิทยาลัยด้วยดี จะสั่งลบล้างภาคทัณฑ์ก่อนครบกำหนดก็ได้ หากในระหว่างกำหนดสั่งลงโทษไว้ บุคลากรผู้นั้นกระทำผิดวินัยอีก ให้ลงโทษสถานอื่นถัดขึ้นไป ตามสมควรแก่กรณี

ในกรณีที่กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและเป็นความผิดครั้งแรก ถ้าผู้เห็นว่ามีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษให้โดยถือว่าดักเตือนก่อนก็ได้

สำหรับการลงโทษตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน จะกระทำได้อีกเมื่อบุคลากรผู้ใดกระทำผิดวินัยซึ่งไม่ร้ายแรงถึงกับปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งหน้าที่ มีเหตุที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรปราณี ในกรณีเช่นนี้ ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ให้มีกำหนดไม่เกินสามปี นับแต่วันสั่งลงโทษ แต่เมื่อเมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่าบุคลากรนั้นกลับปฏิบัติในระเบียบวินัยของมหาวิทยาลัยด้วยดี จะสั่งลบล้างโทษตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน หากในระหว่างกำหนดที่สั่งลงโทษไว้ บุคลากรผู้นั้นกระทำผิดวินัยในกรณีเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกันซ้ำอีก ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ตามระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2561 ข้อ 11 มี 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ งดการขึ้นเงินเดือนประจำปีในปีที่ถูกลงโทษทางวินัย ปลดออก

การกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ หรืองดการขึ้นเงินเดือนประจำปีในปีที่ถูกลงโทษทางวินัย ให้เหมาะสมกับการทำความผิด ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

กระทำผิดวินัยร้ายแรง ให้ลงโทษปลดออก ในกรณีที่มหาวิทยาลัยจัดให้มีสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดซึ่งมีการหักเงินเดือนพนักงานของมหาวิทยาลัยเป็นเงินสะสมและมหาวิทยาลัยจ่ายเพิ่มเป็นเงินสมทบ หากผู้ใดถูกลงโทษปลดออกให้มีสิทธิได้รับเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมเฉพาะส่วนของตนเอง

มหาวิทยาลัยบูรพา โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ (1)ภาคทัณฑ์ (2)ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก

เมื่อผลการดำเนินการทางวินัยปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิดและในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่า ผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด พนักงานและลูกจ้างผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณา ลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือนพนักงานและลูกจ้างผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณีถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้แต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก ผู้ใดถูกลงโทษไล่ออกไม่มีสิทธิรับผลประโยชน์ตามสิทธิของผู้นั้น เว้นแต่ถูกลงโทษปลดออกให้ได้รับผลประโยชน์ตามสิทธิของผู้นั้น เสมือนว่า: ผู้นั้นลาออกจากงานตามที่ ก.บ.บ. ประกาศกำหนด

พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งลงโทษดังต่อไปนี้ กระทำผิดวินัยเล็กน้อยให้สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หากมีเหตุอันควรงดโทษ ผู้บังคับบัญชาจะงดโทษภาคทัณฑ์ โฉนให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือก็ได้ กรณีลงโทษตัดเงินเดือน ให้สั่งลงโทษตัดเงินเดือนได้ครั้งละไม่เกินร้อยละ 4 และเป็นระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน กรณีลงโทษลดเงินเดือน ให้สั่งลงโทษลดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินร้อยละ 4

พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดกระทำผิดวินัยร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากงานแล้วแต่กรณี เว้นแต่กรณีทุจริตต่อหน้าที่ต้องสั่งลงโทษไล่ออกจากงาน ในการพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบพิจารณาก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลงโทษไม่ต่ำกว่าปลดออก

ประเด็นนี้ โทษทางวินัยมีลักษณะที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งลงโทษทางวินัย การลงโทษทางวินัยต้องกระทำให้เหมาะสมกับความผิดทางวินัยที่ได้กระทำขึ้น โดยทั้งสามมหาวิทยาลัยมีลักษณะคล้ายกันในการลงโทษที่เหมือนกันคือ ต้องลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและปราศจากอคติ ทั้งยังมีเหตุที่จะบรรเทาโทษที่จะได้รับไม่ว่าจะโทษที่ได้รับจากการกระทำความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตาม หากกระทำความผิดไม่ร้ายแรงก็ต้องรับโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ถ้ามีเหตุที่จะบรรเทาโทษก็อาจลงโทษเพียงแค่ภาคทัณฑ์เท่านั้น

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยบูรพา มีโทษทางวินัย 5 สถานเหมือนกัน คือ (1)ภาคทัณฑ์ (2)ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก แต่มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์มีโทษทางวินัย 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ งดการขึ้นเงินเดือนประจำปีที่ถูกลงโทษทางวินัย ปลดออก และเมื่อพิจารณาโทษปลดออกของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์มีข้อกำหนดว่า หากผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยทำผิดวินัยร้ายแรงจนได้รับโทษปลดออกแล้วผู้นั้นจะไม่ได้รับประโยชน์ที่มหาวิทยาลัยจัดให้มีสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดซึ่งมีการหักเงินเดือนพนักงานของมหาวิทยาลัยเป็นเงินสะสมและมหาวิทยาลัยจ่ายเพิ่มเป็นเงินสมทบ หากผู้ใดถูกลงโทษปลดออกให้มีสิทธิได้รับเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสมเฉพาะส่วนของตนเองซึ่งเท่ากับว่าเป็นความผิดไล่ออกนั่นเอง เห็นได้ว่าผู้ปฏิบัติงานให้กับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ได้กระทำความผิดวินัยร้ายแรงแล้วเมื่อได้รับก็ต้องลงโทษปลดออกเพียงเท่านั้นแต่หากพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งลงโทษทางวินัยของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์จะมีลักษณะเป็นโทษไล่ออก เมื่อเราพิจารณาจากหลักสำคัญของกฎหมายปกครองคือ

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะ ที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้อง สามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็น การให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตาม อำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่าย นิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้ แนวคิดทางกฎหมาย

ของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่าง ชัดแจ้ง โดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตาม กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่คิดตัว มนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural law)

เมื่อผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยด้วยลักษณะทำความผิดวินัยร้ายแรงแล้วจะต้องรับโทษปลด(โดยเนื้อหากับโทษไล่ออก)ออกเพียงอย่างเดียว แต่ถ้าเป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยบูรพาทำความผิดวินัยร้ายแรงแล้วอาจจะได้รับโทษได้ 2 สถานคือ ปลดออก ไล่ออก หากถูกสั่งลงโทษปลดออกไม่ว่าจะมาด้วยเนื่องจากถูกสั่งลงโทษปลดออกมาตั้งแต่ต้น หรือถูกสั่งลงโทษไล่ออกแต่มีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบพิจารณาก็ได้ก็สั่งลงโทษปลดออกได้ หรือถูกสั่งไล่ออกแต่แรกก็ตาม

นอกจากโทษที่กำหนดสำหรับวินัยร้ายแรงก็มีโทษสำหรับวินัยไม่ร้ายแรงอีก ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ในส่วนนี้มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยบูรพา ถึงแม้ทั้งสองมหาวิทยาลัยจะมีฐานความผิดสำหรับวินัยไม่ร้ายแรงเหมือนกันแต่เงื่อนไขเกี่ยวกับการสั่งลงโทษแตกต่างกัน มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยหากทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงและได้รับโทษตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนก็จะไม่มีการกำหนดอัตราว่าจะได้รับรับโทษในอัตราเท่าใดจนถึงเมื่อไร แต่สำหรับมหาวิทยาลัยบูรพามีการกำหนดอัตราโทษเอาไว้ว่า กรณีลงโทษตัดเงินเดือน ให้สั่งลงโทษตัดเงินเดือนได้ครั้งละไม่เกินร้อยละ 4 และเป็นระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน กรณีลงโทษลดเงินเดือน ให้สั่งลงโทษลดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินร้อยละ 4 ส่วนมหาวิทยาลัยด้วยลักษณะหากทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงจะรับโทษอยู่ 2 สถานคือ ภาคทัณฑ์ งดการขึ้นเงินเดือนประจำปีในปีที่ถูกลงโทษทางวินัย

เห็นได้ว่าหากมีการทำความผิดวินัยร้ายแรงหรือความผิดวินัยไม่ร้ายแรงอย่างเดียวกัน แต่ผู้ปฏิบัติงานของแต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งจะได้รับโทษต่างกันนั้น ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่งของปกครอง อันเนื่องมาจาก การกำหนดโทษทางวินัยของแต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละแห่งที่จะต้องให้ความสำคัญในเรื่องใด เช่นเดียวกับสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากมหาวิทยาลัยก็แตกต่างกัน

4. เปรียบเทียบวินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยกับวินัยและการรักษาวินัยของต่างประเทศ

ตามที่ศึกษาวินัยของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี หรือประเทศอังกฤษมีองค์ประกอบ 3 ส่วนคล้ายกันคือ (1)ข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยที่ถ้าผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็จะส่งผลให้มีความผิดทางวินัยตามมา (2)การดำเนินการทางวินัยจะเกิดหลังจากที่มีผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานกระทำผิดวินัยแล้วก็จะต้องมีการสอบสวน และ (3)อันดับสุดท้ายคือโทษทางวินัยเมื่อดำเนินการสอบสวนทางวินัยเสร็จสิ้นแล้วก็จะมีการลงโทษทางวินัย ซึ่งในแต่ละประเทศทั้งสามประเทศที่กล่าวจะลักษณะที่คล้ายกันจะแตกต่างกันไม่มากทั้งลักษณะที่เป็นความผิดทางวินัย เช่น การขาดงานติดต่อกันเกินกว่า 15 วัน ก็เป็นความผิดทางวินัยด้วยทั้ง 3 ประเทศ การให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยในการชี้แจงแสดงพยานหลักฐานที่จะลบล้างข้อกล่าวหาทางวินัย เป็นต้น

สำหรับประเทศฝรั่งเศสจะคณะกรรมการพิจารณาวินัยข้าราชการ องค์ครที่มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบการลงโทษทางวินัยถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน อาทิเช่น รัฐกฤษฎีกาเลขที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 สำหรับข้าราชการทั่วไป รัฐกฤษฎีกาเลขที่ 89-677 ลงวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1989 สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐกฤษฎีกาเลขที่ 89-822 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 สำหรับข้าราชการในสถานพยาบาล กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ กำหนดให้มีคณะกรรมการวินัย และมีอำนาจเฉพาะตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้คณะกรรมการวินัยมีลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครอง หน่วยงานนี้ของฝรั่งเศสจะองค์กลางที่จะตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่างๆว่าการดำเนินการทางวินัยได้กระทำถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ การลงโทษเหมาะสมกับความผิดที่กระทำลงไปหรือไม่

สำหรับประเทศเยอรมนี ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่องค์กลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะด้านวินัยของข้าราชการพลเรือนเหมือนกับประเทศฝรั่งเศส แต่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนและการวินิจฉัยความผิดทางวินัยของข้าราชการนั้น กฎหมายได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลวินัยขึ้นเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครอง เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดทางวินัยของข้าราชการในบางกรณี ซึ่งโดยหลักแล้วประเทศเยอรมนีมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการอยู่ 2 ฉบับ คือ Bundesbeamtenengesetz(BBG) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนของสหพันธ์ฉบับหนึ่ง และ Bundesdisziplinalgengesetz (BDG) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการลงโทษทางวินัยข้าราชการของประเทศเยอรมนีอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งใช้บังคับกับข้าราชการทุกประเภทและรวมถึงข้าราชการบำนาญ

สำหรับประเทศประเทศอังกฤษจะมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ใดๆ ตามที่ The Civil Service Code กำหนด ซึ่งคณะกรรมการสามารถออกระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาได้เอง โดยในการสอบสวนหรือการพิจารณาอุทธรณ์คณะกรรมการมีอำนาจเรียกคู่กรณีในอุทธรณ์จัดเตรียมข้อมูลและให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมหรือให้คำแนะนำต่างๆได้ นอกจากนี้คณะกรรมการยังร่วมกับหน่วยงานอื่นๆในการส่งเสริมจรรยาบรรณและค่านิยมของข้าราชการ เป็นหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการพิจารณาวินัยข้าราชการของประเทศฝรั่งเศสที่จะหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่างๆว่าการดำเนินการทางวินัยได้กระทำถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ การลงโทษเหมาะสมกับความผิดที่กระทำลงไปหรือไม่

หากเปรียบเทียบกับวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของไทยแล้วที่จะให้อำนาจแก่มหาวิทยาลัยในกำกับที่จะออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับวินัยได้เองถึงแม้จะมีกฎหมายกลางที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการดำเนินการทางวินัยคือ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง 2539 ก็ตาม แต่จากที่ศึกษามาก็จะพบว่าในแต่ละมหาวิทยาลัยก็จะมีส่วนที่แตกต่างไม่ว่าจะเป็นส่วนข้อบัญญัติทางวินัยที่ผู้ปฏิบัติงานภายในต้องยึดถือปฏิบัติ การดำเนินการทางวินัย หรือโทษทางวินัยอันทำให้ไม่มีมาตรฐาน ถ้าหากเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศแล้วก็จะมีหน่วยงานภายนอกที่ไม่ใช่ศาลมาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยหรือ โทษทางวินัยที่หน่วยงานต่างๆได้ดำเนินการมาแล้ว หรือการกำหนดให้มีกฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องกับวินัยทำให้การดำเนินการทางวินัยมีลักษณะที่เป็นเอกภาพไม่แตกต่างกันในแต่ละหน่วยงาน



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่ศึกษาการกำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นองค์การมหาชนประเภทหนึ่งนั้น เนื่องจากต้องการความคล่องในการบริหารจัดการศึกษาจึงมีอำนาจที่ออกประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้กับมหาวิทยาลัยของตนเองได้ไม่ว่าในการบริหารจัดการทางด้านวิชาการ ด้านการเงินและทรัพย์สิน ด้านการบริหารงานบุคคล รวมทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็มีอำนาจที่ออกประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย บังคับใช้ภายในมหาวิทยาลัยของตนเองได้ แม้เรื่องวินัยและการรักษาวินัยจะเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลก็ตาม แต่เรื่องดังกล่าวนี้มีลักษณะที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ในทางส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงานภายในมหาวิทยาลัยในกำกับอันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามความหมายของ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การกระทำที่ลักษณะจะต้องมีความเป็นมาตรฐาน แต่โดยการใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติเนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการปฏิบัติแก่บุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไปทั้งนี้ย่อม ต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ การปฏิบัติแตกต่างกันที่ยอมรับได้เช่นการได้รับเงินเดือนของผู้ปฏิบัติงานจะมากหรือน้อยตามแต่ละมหาวิทยาลัยก็ขึ้นอยู่กับว่ามหาวิทยาลัยนั้นมีนักศึกษามากหรือน้อย หรือจะเก็บรายได้มากหรือน้อยเพียงใดตามแต่ละมหาวิทยาลัย เป็นกรณีเดียวกันกับเรื่องวินัยและการรักษาวินัยเพื่อให้การปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยบรรลุวัตถุประสงค์จึงกำหนดวินัยและการรักษาวินัยของแต่ละมหาวิทยาลัยแตกต่างกันตามอัตลักษณ์ของตนเอง แต่เพื่อให้การปฏิบัติในส่วนของวินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยที่จะออกนอกระบบในอนาคตเห็นควรจะต้องมีมาตรฐานกลางที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษา วินัยจนกว่ามหาวิทยาลัยที่จะออกนอกระบบได้ร่างระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยของตนเองได้

ในทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษานั้นผู้ศึกษาได้ศึกษาจากกระทำทางปกครองที่จะแสดงให้เห็นว่า คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งเช่นกัน

จากที่เราได้ศึกษาเปรียบเทียบตัวอย่างเรื่องวินัยและการรักษาวินัยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้ง 3 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยบูรพา ทั้ง 3 ส่วนคือ ข้อกำหนดเรื่องข้อกำหนดวินัย ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย และ โทษทางวินัย

ข้อกำหนดเรื่องวินัยว่ากระทำใดเป็นความผิดวินัยหรือไม่ ในแต่ละมหาวิทยาลัยก็มีข้อกำหนดเรื่องวินัยที่คล้ายคลึงกัน แต่ก็มีบางส่วนที่แตกต่างกันเช่น สำหรับมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ผู้ปฏิบัติงานมีหน้าที่เคารพพระรัตนตรัย อันเนื่องมาจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยสงฆ์ที่มุ่งเน้นการศึกษาที่เกี่ยวกับพระพุทธศาสนาเป็นส่วนใหญ่โดยผู้ที่ปฏิบัติงานภายในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยมีทั้งบรรพชิตกับคฤหัสถ์ ซึ่งมีความแตกต่างจากมหาวิทยาลัยวไลยลักษณ์ มหาวิทยาลัยบูรพาที่มีแต่คฤหัสถ์เป็นผู้ปฏิบัติงานเท่านั้น จากที่ศึกษาในส่วนนี้เราจะเห็นได้ว่าการกำหนดวินัยจึงขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งด้วย แต่สำหรับข้อกำหนดวินัยร้ายแรง อันมีโทษทางวินัยถึงขั้นปลดออก หรือไล่ออกนั้นการที่จะเป็นความผิดทางวินัยในส่วนนี้สมควรคำนึงเจตนาของผู้กระทำความผิดวินัยว่ามีจิตใจที่ชั่วร้ายหรือไม่ ประกอบการกระทำนั้นๆทำให้มหาวิทยาลัยได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่

ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย เนื่องคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองนอกที่ต้องปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่แต่ละแห่งกำหนดขึ้นเองแล้วยังต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 อีกด้วยหากในกรณีนั้นมีหลักประกันความเป็นธรรมของประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่แต่ละแห่งกำหนดขึ้นเองต่ำกว่า พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แล้วก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจะปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นไม่ได้ จากที่ศึกษามีเพียงกรณีเดียวเท่านั้นที่ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นมีหลักประกันความเป็นธรรมต่ำกว่า พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 คือการนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการสอบสวนทางวินัยได้ ที่ทั้งสามมหาวิทยาลัยไม่อนุญาตให้บุคคลอื่นเข้ามาอยู่ด้วยระหว่างการสอบสวน เว้นแต่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะอนุญาตก่อน

โทษทางวินัยเป็นกระบวนการสุดท้ายภายหลังจากทำการสอบสวนแล้วคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็จะเสนอความเห็นไปยังอธิการบดีว่าควรคำสั่งลงโทษสถานใดหากมีการกระทำความผิด

เห็นได้ว่า วินัยและการรักษาวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีความแตกต่างกันซึ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือนโยบายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งจึงไม่ได้คัดกับหลักความเสมอภาค แต่ก็ควรมีกฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัย หรือมหาวิทยาลัยที่จะออกนอกระบบต่อไปในอนาคต อันจะมีความคล้ายคลึงกับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยของรัฐที่ผู้นั้นจะสังกัดหรือไม่ หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดนิยามของหน่วยงานของรัฐไว้ว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือ

ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เท่ากับว่าถ้ามีการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่แล้ว การดำเนินการเพื่อหาผู้ต้องรับผิดชอบหรือจำนวนค่าสินไหมทดแทนจะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใดก็ตามไม่ว่าจะเป็น ส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน ทำให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกที่ที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบฉบับนี้สำหรับกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่ เห็นได้ว่าความรับผิดชอบทางละเมิดก็มีลักษณะที่ให้โทษแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเช่นเดียวกับการลงโทษทางวินัย แต่สำหรับเรื่องวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นอยู่กับแต่ละมหาวิทยาลัยจะออกประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับวินัยจึงมีลักษณะแตกต่างกันไป

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาในเรื่องข้อกำหนดวินัย ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย และโทษทางวินัย สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เห็นสมควรให้มีการจัดทำมาตรฐานกลางและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ฯลฯ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดวินัย ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้มีความสอดคล้องกัน

1. มีมาตรฐานกลางที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดวินัย ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยและโทษทางวินัย สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ให้มีลักษณะเช่นเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหมด โดยให้เริ่มตั้งแต่ข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยที่ผู้ปฏิบัติงานภายในมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติหรือยกเว้นปฏิบัติ ต่อมาในส่วนของขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยที่จะเริ่มต้นตั้งแต่มีการพบว่ามีผู้ปฏิบัติงานภายในมหาวิทยาลัยกระทำผิดวินัยจนกระทั่งสอบสวนเสร็จและส่งความเห็นต่ออธิการบดีหรือผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาต่อไป และในส่วนสุดท้ายคือโทษทางวินัยที่จะกำหนดไว้สำหรับผู้ที่กระทำผิดวินัย

โดยลักษณะของกฎหมายที่จะเป็นมาตรฐานกลางสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ให้มีตั้งแต่ข้อกำหนดวินัยที่จะกำหนดว่าการกระทำใดที่เป็นลักษณะของการกระทำผิดวินัยร้ายแรงหรือการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ตัวอย่างเช่น ผู้ปฏิบัติงานขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาหรือรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา เข้าปฏิบัติงานสายเกินกว่าที่มหาวิทยาลัยกำหนดก็เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง สำหรับความผิดวินัยร้ายแรงจะเป็นการกระทำที่มหาวิทยาลัยได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง ตัวอย่างเช่น การขาดงานต่อเนื่องเกินกว่า 15 วัน การปฏิบัติงาน

ด้วยความประมาทจนทำให้มหาวิทยาลัยได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงและเนื่องจากมหาวิทยาลัยมีจุดประสงค์หลักในการบริการวิชาการความเห็นของผู้ศึกษาควรกำหนดให้การคัดลอกผลงานวิชาการเป็นความผิดวินัยร้ายแรงในทุกๆมหาวิทยาลัย

ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยสำหรับกฎหมายที่จะเป็นมาตรฐานกลางสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรจะให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ต่ำกว่า พ.ร.บ.วิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ไม่ว่าจะเป็ นสิทธิที่จะได้รับรู้ที่ตนเองถูกกล่าวหา สิทธิที่จะได้แย้งข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานประกอบ

โทษทางวินัยสำหรับกฎหมายที่จะเป็นมาตรฐานกลางสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรจะให้ มี 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก และควรกำหนดรายละเอียดของโทษแต่ละ สถานว่าจะต้องลงโทษแบบไหนมีขอบเขตอย่างไร ตัวอย่างเช่น ปลดออก ไล่ออก ถ้าผู้ถูกสั่งลงโทษได้รับโทษ ปลดออกแล้วก็ยังคงได้รับสิทธิประโยชน์จากมหาวิทยาลัยบางส่วน ถ้าได้รับโทษไล่ออกแล้วก็จะไม่รับสิทธิ ประโยชน์จากมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ให้กำหนดลักษณะเฉพาะสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ยังมีข้าราชการ เป็นผู้ปฏิบัติงานภายในมหาวิทยาลัยอยู่

2. ให้อำนาจกับมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะของผู้ปฏิบัติงานภายในมหาวิทยาลัยแตกต่างจากมหาวิทยาลัย อื่น ออกกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดทางวินัย ตัวอย่างเช่น จากที่ศึกษามหาวิทยาลัยมหาจุฬาลง กรณราชวิทยาลัยที่มีทั้งบรรพชิตและคฤหัสถ์เป็นผู้ปฏิบัติงานภายในมหาวิทยาลัยซึ่งในส่วนของคฤหัสถ์ก็จะไม่ แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยอื่นข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยสำหรับคฤหัสถ์นั้นก็จะไม่แตกต่างกัน แต่สำหรับบรรพชิตหรือพระสงฆ์นั้นก็ส่วนวินัยของพระสงฆ์ มติของมหาเถรสมาคมเข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย

3. ให้มีมาตรฐานกลางที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดวินัย ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยและโทษทางวินัย สำหรับมหาวิทยาลัยที่จะออกนอกระบบต่อไปในอนาคตจนกว่าจะมีการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศที่ เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดวินัย ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย และโทษทางวินัยใช้กับหน่วยงานของตนเอง แต่ต้องมีหลักประกันความเป็นธรรมที่มากกว่ามาตรฐานกลางกำหนดไว้ หากมหาวิทยาลัยดังกล่าวจะไม่ออก ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศเกี่ยวข้องกับข้อกำหนดวินัย ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย และโทษทางวินัยมาใน หน่วยงานของตนเองแล้วก็สามารถที่จะใช้มาตรฐานกลางที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดวินัย ขั้นตอนการดำเนินการ ทางวินัย และโทษทางวินัยเพื่อดำเนินการต่อไปได้

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

คณะกรรมการเพื่อศึกษาข้อมูลและข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครปฐม (2558)

ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า อาจารย์บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ พระราชบัญญัติ ลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2563 จาก

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php>

ณัฐฉาน นาควัชระ (2559) “ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัย ของข้าราชการพลเรือน” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2551) “นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส” เว็บไซต์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2563 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1232>

พัฒนพงศ์ อมรวัฒน์ (2559) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน

พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และ แก้ไขเพิ่มเติม (2547, 30 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121/ ตอนพิเศษ 70 ก/หน้า 33 12 พฤศจิกายน 2547

พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (2551, 23 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125/ ตอนที่ 22 ก/หน้า 1/25 มกราคม 2539

พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (2539, 27 กันยายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113/ ตอนที่ 60 ก/หน้า 1/14 พฤศจิกายน 2539

ไพโรจน์ อาจารย์ญา (2562) วินัยราชการ พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม

มหาวิทยาลัยบูรพา “ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2564” ประกาศ ณ วันที่ 18 มีนาคม 2551

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย “ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2559” ประกาศ ณ วันที่ 9 มีนาคม 2559

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ “ข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการสอบสวนและพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. 2562” ประกาศ ณ วันที่ 16 พฤษภาคม 2562

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย “ประกาศมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เรื่อง วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2543” ประกาศ ณ วันที่ 28 เมษายน 2543

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ “ประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ
สอบสวนบุคคลการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย พ.ศ.2543” ประกาศ ณ วันที่ 28 เมษายน 2543

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ “ระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2561”

ประกาศ ณ วันที่ 16 มกราคม 2562

รศสุคนธ์ สมบูรณ์ชัย(2555) “ปัญหาการตรวจสอบภายในขององค์กรมหาชนของรัฐ” (สารนิพนธ์ บัณฑิต
มหาบัณฑิต) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2555) กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติราษฎร์
สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ “ประเภทของสถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบัน” มุฉินิธิโครงการสารานุกรมไทย
สำหรับเยาวชนฯ สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2565 จาก

[https://www.saranukromthai.or.th/sub/book/book.php?book=38&chap=3&page=t38-3-
infodetail06.html](https://www.saranukromthai.or.th/sub/book/book.php?book=38&chap=3&page=t38-3-infodetail06.html)

สุริยา ปานแป้น,อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2561) คู่มือกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์
วิญญูชน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “องค์กรมหาชนคืออะไร” ฝ่ายวิชาการ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2563 จาก

<http://web.krisdika.go.th/activityDetail>

อภิวัฒน์ สุดสาว นิตกร สำนักกฎหมาย(2554) หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
วารสารจตุลนิตี

อุดม รัฐอมฤต และคณะ(2545) การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่มที่ 1

กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัย

ราชภัฏสกลนคร

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายวัชรสร นาคศรี
วัน เดือน ปีเกิด	2 พฤศจิกายน 2532
สถานที่เกิด	เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558
สถานที่ทำงาน	สำนักงานอัยการสูงสุด เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	นิติกร ปฏิบัติการ

