

Chapter

18

ปัญหาทางกฎหมายการดำเนินการทางวินัย พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

Legal Problems of Discipline Actions
Against Employees in Public Higher
Educations Institutions According to Higher
Educations Civil Service Act B.E. 2547
as Amended by Higher Educations
Civil Service Act (No. 2) B.E. 2551

ณัฐพงษ์ ศรีศาลา*

* นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

บทคัดย่อ

งานวิจัยครั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายการดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งในระยะแรกของการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นบทบัญญัติที่ใช้กับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยมาตรา 4 ได้บัญญัติเพิ่มคำนิยาม คำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า “บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา” ดังนั้น ระบบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จึงแบ่งบุคลากรออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กับ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายหลักในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และใช้บังคับกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะหมวดการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

คำสำคัญ: วินัย/ การดำเนินการทางวินัย/ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

Abstract

This is Thesis have aim for learning and study issues the regulations Legal Problem in action disciplinary. Personnel of academy government in Thailand by under in law. about The academy education institutions act order. By legal (Issuance No.1) on 2547 (year for Thai) last time for Edit this (Issuance No.2) on 2551 (year for Thai). legal Which in the first phase seal. the civilian staff in government act. It's

have regulation No.4. This law have the definition is. Employee in academy education institutions. "personnel have agreement contact with education government official for working have salary direct from government budget". so human resources administrative system. of government public they are have 2 system. the civilian staff in government act. In academy education office. All staff stay under regulation and legal system .from (issuance No.1) at 2547 (year for Thai) become to be this new law and regulation for civilian staff. This law including human resources administrative system.

Keywords: Disciplinary proceedings/ Discipline/ staff in higher education institutions

บทนำ

สภาพของสังคมในปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดแนวคิดที่จะปฏิรูปการศึกษา เพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา โดยทบวงมหาวิทยาลัยมีนโยบายที่ชัดเจนที่สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการที่นำไปสู่ความเป็นเลิศทางด้านวิชาการ ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 21 กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ อาจจัดการศึกษาเฉพาะทางตาม ความต้องการ และความชำนาญของหน่วยงานนั้นได้ โดยคำนึงถึงนโยบายและ มาตรฐานการศึกษาของชาติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดใน ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2554 ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 กำหนดให้ สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วน ราชการ หรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทางตาม มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และให้สถานศึกษา

ดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นๆ (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 36) ซึ่งจากนโยบายการบริหารงานบุคคลระบบใหม่ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้ยุบเลิกอัตราข้าราชการที่เกษียณอายุ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 และให้มหาวิทยาลัย/ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐใช้วิธีการจ้างบุคคลเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเพื่อทดแทนการบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งจากผลการเกษียณอายุ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 ทบวงมหาวิทยาลัยได้ขอให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) พิจารณาจัดสรรอัตราที่ยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุข้าราชการ พ.ศ. 2541 ให้แก่มหาวิทยาลัย/ สถาบันต่างๆ รวมทั้งขอให้พิจารณาอนุมัติเป็นหลักการให้จัดสรรอัตราเงินเดือนประจำ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2544 ซึ่งคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายภาครัฐได้มีมติอนุมัติให้ทบวงมหาวิทยาลัยได้รับจัดสรรเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนเท่ากับจำนวนรวมของอัตราเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่เกษียณอายุราชการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 และให้ทบวงมหาวิทยาลัยใช้วิธีการจ้างบุคคลเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในระบบใหม่ทดแทนการบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จนกว่ามหาวิทยาลัย/ สถาบันจะปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล และเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2542 คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเห็นชอบอนุมัติให้มหาวิทยาลัยของรัฐจ้างบุคลากรเพื่อทดแทนอัตราข้าราชการในลักษณะการจ้างพิเศษที่มีวาระการจ้างที่กำหนดเวลาชัดเจนแทนการบรรจุข้าราชการใหม่ โดยให้มหาวิทยาลัย/ สถาบันกำหนดจำนวนบุคลากรที่จะจ้างและอัตราค่าจ้างภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรโดยได้รับความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัย จนกว่ามหาวิทยาลัย/ สถาบันจะปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัย/ สถาบันในกำกับของรัฐ (ก.พ., สำนักงานการจัดสรรอัตราที่ยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541: ข้าราชการ) และเรื่องขอทบทวนการอนุมัติจัดสรรงบประมาณ เพื่อการจ้างบุคคลทดแทนอัตราข้าราชการ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2542)

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เรื่อง การจัดสรรงบประมาณเพื่อการจ้างบุคลากรทดแทนอัตราข้าราชการของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลและมหาวิทยาลัยราชภัฏ ดังนี้

1. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 อนุมัติในหลักการให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลจ้างบุคลากรผู้สอน และบุคลากรสนับสนุนการสอนทดแทนอัตราข้าราชการตามความสำคัญและจำเป็นด่วน โดยให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณสนับสนุนตามกำลังงบประมาณ สำหรับอัตราค่าจ้างให้พิจารณากำหนดเท่ากับอัตราเงินเดือนข้าราชการแรกบรรจุบวกด้วยอัตราเพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราเงินเดือนแรกบรรจุในการจ้างบุคลากรผู้สอน ซึ่งเป็นสาขาขาดแคลน

2. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2547 อนุมัติให้มหาวิทยาลัยราชภัฏกำหนดกรอบอัตรากำลังสำหรับตำแหน่งอาจารย์ผู้สอนเป็นตำแหน่งพนักงานมหาวิทยาลัย โดยให้กระทรวงศึกษาธิการให้เสนอองค์การกลางการบริหารงานบุคคลพิจารณา ส่วนตำแหน่งบุคลากรสายสนับสนุนให้กำหนดตำแหน่งเป็นพนักงานราชการ โดยให้นำเสนอคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 พิจารณา สำหรับอัตราค่าจ้าง เนื่องจากมหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ยังมีไม่ครบมหาวิทยาลัยในกำกับ จึงให้ได้รับค่าจ้างเท่ากับของบุคลากรในระบบเดียวกัน โดยเมื่อได้รับการอนุมัติกรอบอัตรากำลังแล้วให้กระทรวงศึกษาธิการขอทำความตกลงในรายละเอียดกับสำนักงบประมาณต่อไป

คณะกรรมการกำหนดเป้าหมาย และนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) ได้มีมติให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างบุคลากรทดแทนอัตราข้าราชการครูที่ว่างลงจากผลการเกษียณอายุราชการ และผลของมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงให้แก่กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ กลุ่มมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน โดยจัดสรรคืนเป็นเงินงบประมาณเพื่อใช้ในการจ้างบุคลากรทดแทนอัตราข้าราชการในอัตราดังต่อไปนี้

1. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลได้รับจัดสรรในอัตราเท่ากับอัตราเงินเดือนข้าราชการแรกบรรจุบวกอัตราเพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราเงินเดือนแรกบรรจุในการจ้างบุคลากรผู้สอน ซึ่งเป็นสาขาขาดแคลน

2. มหาวิทยาลัยราชภัฏได้รับจัดสรรในอัตราเท่ากับอัตราเงินเดือนข้าราชการแรกบรรจุ

ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัยที่จ้างทดแทนอัตราข้าราชการในกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ กลุ่มมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันมีประสิทธิภาพเพียงพอในการที่จะจูงใจบุคลากรที่มีคุณภาพเข้าสู่ระบบ โดยมีค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสม กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ขอทบทุนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 และวันที่ 16 กรกฎาคม 2547 ในเรื่องการขอรับจัดสรรงบประมาณเพื่อการจ้างบุคลากรทดแทนอัตราข้าราชการ โดยขอให้สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวสามารถดำเนินการตามแนวทางมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2542 และวันที่ 31 สิงหาคม 2542 เช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาทั้ง 20 แห่ง คือ การจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยทดแทนอัตราข้าราชการทั้งสายผู้สอน และสายสนับสนุน โดยให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างทั้งในกรณีทดแทนตำแหน่งเกษียณอายุ และตำแหน่งที่ว่างโดยเหตุอื่น กรณีตำแหน่งเพิ่มใหม่และตำแหน่งนักเรียนทุนในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไปในอัตราแรกบรรจุ และบวกเพิ่มอีกร้อยละ 70 ของอัตราแรกบรรจุสำหรับสายผู้สอน โดยให้สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวกำหนดจำนวนบุคคลที่จะจ้าง และอัตราค่าจ้างได้ตามเหตุผลความจำเป็น ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากสถาบันอุดมศึกษา และอยู่ภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร (กระทรวงศึกษาธิการ, 2549)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, หน้า 33) เป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นมาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ที่ถูกยกเลิก (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507, หน้า 1) ส่งผลให้ตำแหน่ง

ข้าราชการ สาย ก, ข, และ ค ตามกฎทบทวนฉบับที่ 2 ถูกยกเลิกตามไปด้วย (กฎทบทวน กระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 2, 2519) โดยเหตุผลที่ต้องตรากฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาจะต้องมารวมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) กระทรวงศึกษาธิการ อีกทั้งในสถาบันอุดมศึกษามีองค์กรข้าราชการหลายประเภท ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ข้าราชการครู (ก.ค.) และข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จึงต้องกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยให้คณาจารย์และบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยในระยะแรกของการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยในมาตรา 4 ได้บัญญัติเพิ่มคำนิยาม คำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า “บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา” (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, หน้า 37) ดังนั้น ระบบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จึงแบ่งบุคลากรออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายหลักในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และใช้บังคับกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะหมวดการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

ในระบบราชการวินัยเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการบริหารงานบุคคลที่ใช้เป็นกลไกและช่วยพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลเป็นไปตาม

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อใช้เป็นมาตรการในการควบคุมพฤติกรรมและความประพฤติของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนเป็นการส่งเสริมให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐสำเร็จลุล่วงเป็นไปตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ในหมวดการดำเนินการทางวินัย รวมถึงกฎ คำสั่ง ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งออกโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มิได้นำมาใช้บังคับกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาโดยอนุโลม ซึ่งสำหรับการดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 65/1 กำหนดให้ปฏิบัติตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, หน้า 40) แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้สภาสถาบันอุดมศึกษานำไปใช้เป็นแนวทางในการออกข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ทำให้การออกข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง อาจมีมาตรฐานต่ำกว่ากฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตลอดจนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่เป็นไปตามหลักการของกฎหมาย ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นบุคคลที่มาจากการแต่งตั้ง และแนะนำของฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่ได้มาจากการสรรหา หรือการคัดเลือกจากตัวแทนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา อีกทั้งยังมีสัดส่วนของบุคคลภายในหน่วยงานมากเกินไป และไม่มีบุคคลภายนอกร่วมเป็นคณะกรรมการสอบสวน ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความลักลั่นไม่เท่าเทียมกัน เกิดการเปรียบเทียบในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยของบุคลากรทั้ง 2 ประเภท ระหว่างข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีมาตรฐานที่แตกต่างกัน

วินัยและการดำเนินการทางวินัย

“วินัย” (Discipline) ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง การอยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติข้อบังคับ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “วินัย” ไว้ 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะหนึ่ง หมายถึง “ข้อปฏิบัติ” ซึ่งเป็นการมองที่ปทัสถาน (Born) ที่กำหนดไว้

อีกลักษณะหนึ่ง หมายถึง “การอยู่ในแบบแผน” ซึ่งเป็นการมองที่พฤติกรรม (Behavior) ของคน (สำนักงาน ก.ค.ศ. คู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา, ม.ป.ป., หน้า 1-2)

พ.อ.ปิ่น มุทุกันต์ อดีตอนุศาสนาจารย์กองทัพบก และอธิบดีกรมการศาสนา อธิบายว่า “วินัย” เป็นแบบของคน คนทุกคนที่พร้อมตัวอยู่ในวินัยล้วนเป็นคนดี ทั้งนี้ ยกตัวอย่าง ดิน หิน ปูน หรือเศษโลหะที่เราเหยียบย่ำโยนทิ้งนั้น ถ้ามาบ้นมา หลอมเข้าแบบเป็นพระพุทธรูปแล้วก็กลายเป็นของดีที่ทุกคนเคารพกราบไหว้ คนเราก็มีแบบ แบบของคนเรียกว่า “วินัย” วินัยจึงเป็นแบบที่ปั้นหลอมคนให้เป็น คนดี (ปิ่น มุทุกันต์, 2502, หน้า 22)

Paul Preston และ Thomas Zimmerer ให้ทัศนะไว้ว่า วินัยมีความหมาย ที่อธิบายกันไว้หลายทาง ซึ่งดูเหมือนว่า ทุกทางจะพุ่งไปยังพฤติกรรมที่คล้อยตาม กฎและระเบียบ (Paul Preston and Thomas Zimmerer, 1978, p. 263)

Baber A. Alon ได้ให้ความหมายว่า “วินัย” คือ วิธีการที่เสริมสร้างให้ ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบ และปฏิบัติงานอย่างมีระเบียบ (Baber A. Alon, 1955)

สำหรับ “วินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” ไม่ปรากฏว่าได้มีการกำหนด ความหมายไว้แต่อย่างใด แต่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ที่มาทดแทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เกษียณอายุราชการในปีนั้นๆ ตามนโยบายของภาครัฐที่ต้องการให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐพัฒนาไปสู่ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนั้น จึงถือว่าความหมายวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มีความหมายเช่นเดียวกับวินัยของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, หน้า 1)

“การดำเนินการทางวินัย” หมายถึง กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการ ทั้งหลายที่กระทำเป็นรูปแบบตามที่กฎหมาย ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับ ได้กำหนดไว้ เมื่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งได้แก่ การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวนหรือการสอบสวน การพิจารณาความผิดและกำหนดสถานโทษ การลงโทษหรือลดโทษ และการดำเนินการต่างๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณาความผิด เช่น การให้พักราชการ หรือการให้ออกจากราชการไว้ก่อน เป็นต้น

การดำเนินการทางวินัย เป็นหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคล ภาครัฐที่ผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตาม บทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน โดยกฎหมายได้กำหนด ลำดับขั้นตอนการดำเนินการไว้ในลักษณะของกระบวนการทางนิติธรรม (Judicial due process) โดยจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย ก็เพื่อให้การลงโทษ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรม เหมาะสมตาม กระบวนการหลักนิติธรรม โดยที่คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย และการพิจารณาใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย จึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง (สำนักงาน ก.ค.ศ., 2552, หน้า 16.)

หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลจึงเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฉะนั้นในการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองจึงอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมาตรฐานในการพิจารณาทางปกครองเป็นต้นว่า มาตรา 13 ถึงมาตรา 20 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ มาตรา 30 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ และมาตรา 37 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหลักเกณฑ์ในเรื่องต่างๆ ข้างต้น มีวิวัฒนาการมาจากหลักกฎหมายทั่วไปของชาติตะวันตก โดยหลักกฎหมายทั่วไปถือเป็นบ่อเกิดสำคัญของกฎหมายปกครอง เป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อเป็นหลักประกัน หรือพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองที่ใช้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ (บุบผา อัครพิมาน, 2548, หน้า 1-25) ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงเหตุผลของเรื่องที่เป็นมา จึงเห็นควรกล่าวถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัย ประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้

1. หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่

เป็นหลักการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำเอาเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามข้อเท็จจริงปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และลำเอียง (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2544, หน้า 87) นอกจากนี้หลักความไม่มีส่วนได้เสียนี้ยังมีรากฐานมาจากความต้องการที่จะให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลาง (Impartiality) ของกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย (อรรถวุฒิ สุวรรณมงคล, 2540) ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วน

ได้เสียในเรื่องที่ตนพิจารณา หรือเป็นเป็นเจ้าของเรื่องแล้วความไม่เป็นกลางจะเข้าไปมีบทบาทในทุกขั้นตอนของการพิจารณา ซึ่งจะส่งผลให้ได้นิติกรรมทางปกครองอันไม่ชอบธรรมในท้ายที่สุด จึงจะต้องเริ่มพิจารณาถึงหลักความไม่มีส่วนได้เสียตั้งแต่เริ่มแรกของการพิจารณา

2. หลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ

ในกรณีที่มีการกระทำของฝ่ายปกครองก้าวเข้าไปกระทบถึงเสรีภาพ สิทธิหรือทรัพย์สินของประชาชน ผู้ถูกระทบสิทธิจะต้องมีโอกาสที่จะแสดงหลักฐานและความคิดเห็นโต้แย้งข้อเท็จจริงที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนได้ เมื่อผู้ถูกระทบสิทธิได้รับโอกาสดังกล่าว “อย่างถูกต้อง” แล้ว ถือเป็นการเพียงพอในการปฏิบัติตามหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ (Audi Alteram Partem) โดยคำว่า “อย่างถูกต้อง” หมายความว่าไปถึงว่า ผู้ถูกระทบสิทธิมีเวลาในการเตรียมตัวแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอ การรับฟังด้วยการให้ผู้ถูกระทบสิทธิทำความเห็นเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ซึ่งแตกต่างกันไปแล้วแต่ลักษณะของข้อเท็จจริง ผู้ถูกระทบสิทธิจะเรียกร้องให้มีการรับฟังด้วยวาจาเสมอไปไม่ได้ เพราะการรับฟังทั้งสองประเภทเมื่อมีการรับฟังประเภทใดประเภทหนึ่งแล้ว ก็ถือว่าได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิแล้ว อนึ่ง ผู้ถูกระทบสิทธิสามารถเสนอหลักฐานเพิ่มเติมเรื่องได้เสมอ ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะปิดเรื่อง (กมลชัย รัตนสากวรงค์, 2544, หน้า 85)

3. หลักการต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่ง

การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองมีเจตนารมณ์ เพื่อให้คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกใช้บังคับว่าตนเองได้รับการปฏิบัติถูกต้องหรือไม่ เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุใด และคำสั่งทางปกครองนั้นถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ขัดกับข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายหรือไม่ อีกทั้ง การให้เหตุผลยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ออกคำสั่งในการพิจารณาทบทวนคำสั่งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่กรณี และเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมทางกฎหมายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์ หรือการพิจารณาในชั้นศาลปกครอง

4. หลักการกระทำเดี่ยวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง

หลักการห้ามมิให้ลงโทษการกระทำความผิดกรรมเดียวสองครั้งนั้นถูกนำมาปรับใช้ในการดำเนินการกระบวนพิจารณาของศาล เพื่อมิให้บุคคลต้องได้รับภาระหรือความเดือดร้อนจากการกระทำอันเดียวกันซ้ำสองครั้ง

5. หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและการใช้ดุลพินิจโดยชอบ

การกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งการที่ฝ่ายปกครองจะทำการใดได้นั้นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ คือ ต้องเป็นบุคคลที่กฎหมายแห่งกฎหมายระบุให้อำนาจในเรื่องที่จะทำมีอำนาจทำในสถานที่และเวลาที่ให้อำนาจในขณะนั้นได้ ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นก็เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งหลักนิติธรรม (The rule of law) หรือหลักการปกครองของกฎหมายไม่ใช่การปกครองของมนุษย์ (Government of laws not of men) หรือหลักกฎหมายเป็นใหญ่ (Primacy of law) เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการจึงมีเพื่อประกันให้มีการยอมรับและเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และเพื่อตอบสนองความต้องการอันชอบธรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีและความผาสุกของทุกคนในสังคม

6. หลักการดำเนินการของฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

ในรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายหรือถือหลักกฎหมายเป็นใหญ่ ที่เรียกว่า นิติรัฐนั้น ถือว่ามนุษย์ทุกที่เกิดมามีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (Human dignity) ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมติดตัวมาแต่กำเนิด ลักษณะดังกล่าวจะแสดงออกให้ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในรูปของความสามารถที่บุคคลผู้นั้นจะกำหนดชะตากรรมของตนเองได้ด้วยตนเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการที่มนุษย์สามารถแสดงเจตจำนงกำหนดวิถีชีวิตของตนเองได้อย่างเสรีโดยไม่ถูกรอบงำด้วยอำนาจใดๆ ไม่ว่าจะโดยเอกชนหรือแม้โดยรัฐก็ไม่อาจเข้ามาก้าวล่วงแทรกแซงได้ การที่มนุษย์แต่ละบุคคลจะมี

ความสามารถเช่นนี้ได้ ก็ต่อเมื่อแต่ละคนมี “แดนแห่งเสรีภาพ” (Sphere of individual liberty) ซึ่งภายในแดนเสรีภาพนี้แต่ละบุคคลย่อมสามารถคิดและกระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระโดยปลอดจากการแทรกแซงตามอำเภอใจของบุคคลใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลอดการแทรกแซงของฝ่ายปกครอง หลักการนี้เรียกว่าแดนอำนาจของเอกชน (Private autonomy) ซึ่งรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐได้ให้ความคุ้มครอง และบัญญัติเป็นกฎหมายรับรองสิทธิเสรีภาพต่างๆ นี้ไว้เป็น “สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” ของประชาชนทุกคน และหลักการดังกล่าวนี้เป็นรากฐานของระบบกฎหมายเอกชน ซึ่งปรากฏให้เห็นในรูปแบบต่างๆ เช่น หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา และเสรีภาพในการทำสัญญา เป็นต้น ดังนั้น ในระบบกฎหมายเอกชน บุคคลทุกคนจึงสามารถกระทำใดๆ ได้ตราบใดที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดี

7. การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องมีระบบที่ควบคุมได้ในทุกด้าน และจะต้องพยายามให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั้นเกิดความสมดุลกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิมีหลักประกันในการที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (2547, หน้า 33) เป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นมาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ที่ถูกยกเลิก (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507, หน้า 1) ส่งผลให้ตำแหน่ง

ข้าราชการ สาย ก, ข, และ ค ตามกฎทบทวนฉบับที่ 2 ถูกยกเลิกตามไปด้วย (กฎทบทวน กระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 2, 2519) โดยเหตุผลที่ต้องตรากฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาจะต้องมารวมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) กระทรวงศึกษาธิการ อีกทั้งในสถาบันอุดมศึกษามีองค์กรของข้าราชการหลายประเภท ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ข้าราชการครู (ก.ค.) และ ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จึงต้องกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยให้คณาจารย์และบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยในระยะแรกของการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยในมาตรา 4 ได้บัญญัติเพิ่มคำนิยาม คำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า “บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา” (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, หน้า 37) ดังนั้น ระบบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จึงแบ่งบุคลากรออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายหลักในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และใช้บังคับกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะหมวดการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ในหมวดการดำเนินการทางวินัย เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้บัญญัติให้

นำหมวดการดำเนินการทางวินัยมาใช้บังคับกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาด้วย โดยอนุโลม

2. พระราชบัญญัติระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เป็นหลักเกณฑ์กลางในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการและพิจารณาเรื่องต่างๆ ของส่วนราชการ เพื่อออกคำสั่งทางปกครอง อันจะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และในบทบัญญัติของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ถือเป็น การแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้หลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งการเป็นมาตรฐานกลางมีขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติราชการมีวิธีการที่เป็นแบบเดียวกันจะง่ายต่อความเข้าใจของประชาชน (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, 2540, หน้า 167) แต่กรณีกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้หรือกำหนดไว้แต่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่า จะต้องใช้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ (มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, 2552, หน้า 7 - 22)

3. ระบบวินัยของกฎหมายต่างประเทศ

3.1 หลักการทางกฎหมายของการดำเนินการทางวินัยในระบบกฎหมายฝรั่งเศส มีหลักการสอบสวนทางวินัยข้าราชการ ดังนี้

3.1.1 หลักปราศจากความจากความลำเอียง

หลักนี้บังคับให้องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ต้องใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดด้วยความเที่ยงธรรม ไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใด หากกรณีใดที่

บุคคลผู้จะได้ผลจากคำวินิจฉัยเห็นว่า ผู้วินิจฉัยปฏิบัติตนเป็นการขัดกับหลักการดังกล่าวก็สามารถหยิบยกขึ้นเพื่อคัดค้านผู้วินิจฉัยได้ โดยเฉพาะในเรื่องของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศสได้มีการนำหลักคัดค้านผู้พิพากษา ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาของศาลมาใช้ในการพิจารณาของคณะกรรมการด้วย โดยทั่วไปแล้วจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดค้านคณะกรรมการไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมาย หรือกฎระเบียบต่างๆ โดยคณะกรรมการจะเป็นผู้วางหลักเรื่องการคัดค้านไว้เอง และแม้จะมีได้วางหลักโดยชัดแจ้งสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ถือว่าผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณาสามารถคัดค้านคณะกรรมการผู้มีส่วนได้เสียได้ โดยถือว่าคณะกรรมการนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นอิสระ และปราศจากส่วนได้เสียจริงๆ ในเรื่องที่จะต้องพิจารณา และถือเป็นหลักทั่วไปที่ใช้บังคับได้ในทุกกรณีรวมทั้งในเรื่องทางวินัยของข้าราชการด้วย

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส กรณีที่ข้าราชการกระทำผิดวินัยเล็กน้อย ซึ่งจะต้องถูกลงโทษทางวินัยด้วยการว่ากล่าวตักเตือน หรือภาคทัณฑ์แล้วผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งการลงโทษข้าราชการผู้นั้นได้เลย (Roger Gregoire, 1964, p. 326) แต่ถ้าหากเป็นการกระทำผิดทางวินัย ซึ่งจะต้องถูกลงโทษได้ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 19 ของระเบียบข้าราชการทั่วไปของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งได้วางหลักไว้ว่า การลงโทษทางวินัยจะกระทำมิได้ หากมิได้ผ่านการพิจารณาเบื้องต้นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งมีตัวแทนของข้าราชการร่วมพิจารณาอยู่แล้ว เว้นแต่กรณีการว่ากล่าวตักเตือนหรือภาคทัณฑ์ (Pierre Bandet, 1990, p. 113)

3.1.2 หลักการโต้แย้งคัดค้าน

เป็นหลักซึ่งให้สิทธิแก่บุคคลที่อาจจะถูกกระทบสิทธิจากผลของคำสั่งหรือคำวินิจฉัยจากองค์กรของรัฐมีสิทธิจะป้องกันตนเอง และโดยเฉพาะเมื่อคำวินิจฉัยนั้นมีผลลงโทษบุคคลใดแล้ว บุคคลนั้นมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านเหตุผลในคำวินิจฉัยที่กระทบสิทธินั้นได้ หลักการโต้แย้งคัดค้านนี้มีการนำมาใช้มากในเรื่องเกี่ยวกับหลักประกันในสถานะของข้าราชการ เช่น ในมาตรา 65 แห่งรัฐบัญญัติการคลัง ค.ศ. 1905 มีการเปิดโอกาสให้แก่ข้าราชการที่ถูกสอบสวนทางวินัยได้รับ

การแจ้งข้อกล่าวหา และรายละเอียดในสำนวนการสอบสวนตรวจดูเอกสาร หรือเพิ่มประวัติที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกล่าวหา ก่อนที่จะมีการพิจารณาโทษทางวินัย ซึ่งหลักการโต้แย้งคัดค้านจะใช้กระบวนการสอบสวน เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการ ซึ่งมีข้อยกเว้น คือ จะไม่นำหลักนี้มาใช้กับกรณีที่อำนาจวินิจฉัยสั่งการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจโดยแท้ หรือกรณีเป็นนโยบายของฝ่ายบริหาร

3.1.3 หลักความเป็นกลาง

หลักการความเป็นกลาง (Principe de l'impartialité) ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่มีวิวัฒนาการอันยาวนานมาจากแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด) โดยยึดหลักการที่ว่า การวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองจะต้องรักษาไว้ซึ่งหลักการแห่งความปราศจากอคติ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2531, หน้า 171 อ้างถึงใน ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 4) และต่อมาได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในปี ค.ศ. 1302 ในรัฐกำหนด Philippe Bel ว่าด้วยการปฏิรูปราชอาณาจักรซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเคารพต่อหลักความเป็นกลาง โดยสภาแห่งรัฐได้ปรับใช้หลักการดังกล่าวข้างต้นแก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และคณะกรรมการวินัยข้าราชการในการวินิจฉัยคดีที่มีการโต้แย้งคำวินิจฉัยขององค์กรเหล่านี้ พร้อมทั้งยืนยันว่าหลักความเป็นกลางเป็นหลักกฎหมายทั่วไปประการหนึ่งอีกด้วย

3.2 หลักการทางกฎหมายของการดำเนินการทางวินัยในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นการประกันสิทธิในเชิงป้องกันภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการในขั้นตอนเริ่มต้นจนถึงการดำเนินการในขั้นตอนการวินิจฉัยสั่งการ โดยให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณา ซึ่งเป็นมาตรการส่งเสริมให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่าย

ปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปตามหลักนิติรัฐในประเทศที่ปกครอง โดยระบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สอดคล้องกับบทบัญญัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นการยอมรับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการมีสิทธิป้องกันตนเองต่อการใช้อำนาจรัฐโดยมีหลักที่สำคัญในวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ภายใต้การให้ความเคารพ และคุ้มครองศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์โดยฝ่ายปกครอง

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับอิทธิพลจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติและการจัดทำกฎหมายของสาธารณรัฐออสเตรีย ต่อมาจึงได้มีการบัญญัติรับรองการนำหลักความเป็นกลางมาใช้กับการออกคำสั่งทางปกครองไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นในปี ค.ศ. 1976 นั่นก็คือประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น ศาลยุติธรรมประเทศเยอรมนีได้พยายามคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยอาศัยหลักกฎหมายทั่วไปมาพิจารณา ทั้งนี้ ก็เพื่อวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และอำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นหลัก (สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 4)

3.3 การดำเนินการทางวินัยต่างประเทศกรณีสหราชอาณาจักร อังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่เริ่มต้นใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common law) คำพิพากษาของศาลมีความสำคัญ คือ เป็นกฎหมาย และเป็นที่มาประการหนึ่งของกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นปกครอง ซึ่งจะพบหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural justice) เป็นสิ่งที่มีค่าสูงสุดในระบบกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งจะมีผลในลักษณะบังคับมาถึงการกระทำทุกอย่างของฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลอังกฤษได้นำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้กับวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยวินิจฉัยว่า “It must do its best to act justly and to reach ends by just means” (กมลชัย รัตนสกาววงศ์, 2526, หน้า 87)

ตัวอย่างคดี ที่ศาลอังกฤษสหพันธ์สาธารณรัฐได้พิจารณาพิพากษา คดีที่เกิดขึ้น โดยใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เช่น คดี Dr. Borham (1610) เป็นคดีที่คณะกรรมการแพทยสภาสั่งปรับนายแพทย์ผู้หนึ่ง ในกรณีที่ประกอบอาชีพ โดยไม่มีใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะ ซึ่งเงินค่าปรับครึ่งหนึ่งจะตกเป็นของ คณะกรรมการแพทยสภา ดังนั้น จึงถือว่าคณะกรรมการแพทยสภาเป็นผู้พิพากษาในคดี ที่ตนเองมีส่วนได้เสีย จึงไม่มีอำนาจที่จะสั่งปรับนายแพทย์ผู้นั้นได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า คดีนี้ ผลของคำสั่งของคณะกรรมการแพทยสภามีผลกระทบต่อสิทธิในทางทรัพย์สิน ของนายแพทย์ผู้ถูกปรับ โดยคำสั่งดังกล่าว ได้ดำเนินการไปโดยมีมูลเหตุจูงใจเกี่ยวกับ พฤติกรรมของนายแพทย์ ผู้นั้นที่ได้ประกอบอาชีพโดยไม่มีใบอนุญาตประกอบ โรคศิลปะ (สุรพันธ์ อรรถนารถ, 2537)

3.4 การดำเนินการทางวินัยต่างประเทศกรณีสหรัฐอเมริกา

ระบบวินัยและการลงโทษของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นไปตาม Civil Service Reform Act 1978 ซึ่งเป็นเพราะรูปแบบการปกครองของ สหรัฐอเมริกาเองที่ทำให้ในแต่ละมลรัฐ (States) หรือหน่วยการปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่นของสหรัฐอเมริกา จะมีระบบงานของรัฐ และระบบการบริหารงานบุคคล ด้านวินัยที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิงในแต่ละหน่วยการปกครองนั้นๆ ในส่วนของรัฐบาลกลาง (Federal) จะมีองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของ สหรัฐอเมริกา ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ Merit System Protection Board (MSPB) ซึ่งการเกิดขึ้นของ MSPB นี้ เป็นผลจากการมีรัฐ บัญญัติปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ ที่ประเทศใช้ในปี ค.ศ. 1978 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1979 โดยการดำเนินการทางวินัย ไม่ใช่เป็นหน้าที่ของ Merit System Protection Board ทุกกรณี แต่ต้องเป็นกรณี ที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยซึ่ง The Civil Service Commission ได้พิจารณาแล้ว หรือเกิดจากการริเริ่มพิจารณาของคณะกรรมการเอง แต่ต้องเป็นกรณีที่มีสาเหตุ จากการกระทำตามที่ The Civil Reform Act 1978 กำหนดไว้เท่านั้น

คดีที่อาจุทธรณ์ต่อ Merit System Protection Board ส่วนใหญ่ เป็นการอุทธรณ์ของหน่วยงานต่างๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการโยกย้าย ถูกพักงานเกิน

14 วัน การลดขั้นเงินเดือน และการพักงาน 30 วัน หรือน้อยกว่านั้น นอกจากนั้น ยังอาจเป็นการอุทธรณ์คำตัดสินของ Office of Personal Management ในเรื่องเกี่ยวกับการออกจากราชการ การเลื่อนขั้นโดยเกณฑ์ความสามารถในการปฏิบัติงาน หรือการลดขั้น การไม่เพิ่มขั้นเงินเดือน การดำเนินการจ้างของ Office of Personal Management การปฏิเสธการรับเข้าทำงานใหม่ และการเลิกจ้างพนักงานที่อยู่ในช่วงทดลองงาน

ในการโต้สวนข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยนั้น ผู้วินิจฉัยคดีปกครอง หรือเจ้าหน้าที่สอบสวนอาจดำเนินการได้ 2 วิธี คือ

1. วิธีวินิจฉัยแบบเป็นทางการ (Formal adjudication) คือ ต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณา (Hearing) และจะนำมาใช้ได้ 2 กรณีนี้เท่านั้น

1.1 มีกฎหมายในเรื่องนั้นๆ กำหนดไว้โดยตรงว่าจะต้องดำเนินการพิจารณาตัดสินตามสำนวน หลังจากที่ได้จัดให้มีการพิจารณาแล้ว

1.2 กรณีการกระทำของรัฐไปกระทบต่อชีวิต สิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งถือเป็นบทบังคับตามรัฐธรรมนูญว่า จะต้องมีการพิจารณาที่เป็นธรรม ดังนั้น แม้ไม่มีตัวบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ องค์การวินิจฉัยก็จะถือว่าต้องดำเนินการโดยวิธีวินิจฉัยแบบเป็นทางการ

2. วิธีวินิจฉัยแบบไม่เป็นทางการ (Informal adjudication) ขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครองที่จะเลือกวิธีการตามที่คิดว่าเหมาะสม

คำวินิจฉัยของ Merit System Protection Board ย่อมสามารถอุทธรณ์หรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ โดยในกรณีที่เป็นการวินิจฉัยเบื้องต้น (Initial decision) หรือเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกลางนั้น ย่อมสามารถอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐอเมริกาแผนกคดีรัฐบาลกลาง (The United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้ หรือหากเป็นกรณีที่เกี่ยวกับการข้อร้องเรียนเรื่องการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมก็ย่อมสามารถฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้น (District court) ได้เช่นกัน

สภาพปัญหาการดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

1) ปัญหาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ในหมวดการดำเนินการทางวินัย รวมถึงกฎ ประกาศ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย ซึ่งออกโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มิได้นำมาใช้บังคับกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาด้วยโดยอนุโลม และจากการศึกษา พบว่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดบัญญัติรองรับและให้อำนาจไว้ให้นำหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายอื่นมาใช้บังคับได้โดยอนุโลม ทำให้เกิดสภาพปัญหาในการดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในเรื่องหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสอบสวนพิจารณา ประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีความชัดเจน ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา และทำให้เกิดการเปรียบเทียบเกี่ยวกับระบบการดำเนินการทางวินัยระหว่างข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากมีระบบการดำเนินการทางวินัยที่แตกต่างกัน ทั้งที่เป็นบุคลากรที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน ดังความที่บัญญัติในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ส่งผลให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ไม่มีหลักประกันของความเป็นธรรม ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาค เพราะมีระบบการดำเนินการทางวินัยที่แตกต่างกัน และมีลักษณะเป็นการบัญญัติกฎหมายโดยอาศัยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล

เมื่อพิจารณาหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจซึ่งถือเป็นหลักการของกฎหมายปกครองที่สำคัญหลักการหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง โดยหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ ได้ให้หลักการไว้ว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น

ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย แต่ให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองได้แสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีฐานะทางกฎหมายรองรับ ซึ่งหากพิจารณากฎหมายที่เป็นทั้งแหล่งที่มา และข้อจำกัดของอำนาจการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครองแล้ว กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ได้นั้นจะต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายตามจารีตประเพณีมาเป็นฐานในการใช้อำนาจปกครองหาได้ไม่ และหากกฎหมายจารีตประเพณีมีอยู่จริงยอมเป็นหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่บัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองกฎหมายจารีตประเพณีหรือยกเลิกกฎหมายจารีตประเพณีนั้นเสีย เพื่อให้ระบบกฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์โดยวัตถุประสงค์ของการยอมรับหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐ ที่เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้คาดหมายได้ล่วงหน้าก่อนที่จะกระทำการใดๆ ลงไปว่ากฎหมายต้องการให้ประพฤติปฏิบัติอย่างไร การกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไป จะกำหนดโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ และไม่สามารถตีความขยายอำนาจนอกเหนือที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้

2) ปัญหาการดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ตามมาตรา 65/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษายังไม่มี ความชัดเจน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้วางหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ไว้ในมาตรา 65/1 บัญญัติว่า การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้าง และค่าตอบแทนเงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยน และการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออก

จากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และกรอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจากบทบัญญัติในมาตรา 65/1 การดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ถูกกำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา แต่ไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์กลางที่เป็นมาตรฐานกลางให้สภาสถาบันอุดมศึกษา นำไปออกข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา อีกทั้งในมาตรานี้มิได้บัญญัติให้นำหมวด 6 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยในบทบัญญัติของกฎหมายนี้ รวมถึงกฎ ประกาศ และข้อบังคับที่ออกโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) มาใช้บังคับในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาโดยอนุโลมด้วย

จากการศึกษาปัญหาบทบัญญัติมาตรา 65/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 พบว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่มีความชัดเจน เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์กลางที่เป็นมาตรฐานกลางให้สภาสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่งนำไปออกข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ทำให้การออกข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งไม่เป็นมาตรฐานทางปกครอง และมีมาตรฐานต่ำกว่ากฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมถึงไม่มีหลักเกณฑ์กลางที่กำหนดเป็นแนวทางเกี่ยวกับการกำหนดโทษที่เป็นมาตรฐานในการลงโทษทางวินัยทางวินัยของลักษณะพฤติการณ์ที่เป็นการกระทำความผิดทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาอย่างเดียวกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และเมื่อเปรียบเทียบระบบการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษากับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะเห็นว่า มีความแตกต่างกัน เนื่องจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับ และให้อำนาจไว้เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย แต่การดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่งถูกกำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ อันมีลักษณะเป็นการกำหนดให้มีมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง ซึ่งถือ

เป็นการออกกฎหมายลำดับรอง อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากที่มาของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 แล้ว พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นบุคลากรที่มาทดแทนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่เกษียณอายุตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 จึงถือว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีศักดิ์ และสิทธิเทียบเท่ากับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งปัญหาการดำเนินการทางวินัยในข้อนี้ เกิดจากกระบวนการที่ไม่มีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่เป็นหลักเกณฑ์กลางที่กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่งยึดถือเป็นแนวทางในการดำเนินการทางวินัยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และให้โอกาสชี้แจงหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งหน่วยงานทางปกครองจะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.241/2548) รวมถึงการลงโทษทางวินัยในความผิดฐานใด จะต้องเป็นกรณีที่มีการแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานอันเกี่ยวกับฐานความผิดนั้น ให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบโดยมีสาระสำคัญครบถ้วนถูกต้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.21/2550, อ.152/2550, อ.197/2548) ประกอบกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณา และดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.190/2552)

3) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีความชัดเจน

การดำเนินการทางวินัย เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางกฎหมายปกครอง ซึ่งมีกระบวนการที่จะต้องกระทำตามแบบรูปแบบการตามประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การดำเนินการทางวินัยฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจ และจะต้องกระทำการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจนั้น โดยการดำเนินการทางวินัยเป็น

หลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลในภาครัฐที่เป็นการควบคุมพฤติกรรมและความประพฤติเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ และแบบแผนของทางราชการ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานราชการ หรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนของหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ แต่หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานที่กำหนดนี้ จะต้องมีความมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ ประกอบกับการดำเนินการสอบสวนทางวินัย เป็นหนึ่งในกระบวนการของการดำเนินการทางวินัย ซึ่งถือเป็นการกระทำทางปกครอง โดยการดำเนินการสอบสวนเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ต่างๆ หรือพิสูจน์ค้นหาเกี่ยวกับเรื่องราวที่กล่าวหาเพื่อให้ได้มาซึ่งความจริง และความยุติธรรม อีกทั้งเพื่อพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยจริงตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งหากผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริงก็จะได้ลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยนั้น สำหรับการสอบสวนทางวินัยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ต้องแจ้งข้อกล่าวหาพร้อมกับสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงโต้แย้งข้อกล่าวหา และนำพยานหลักฐานเข้าสืบหักล้างแก้ข้อกล่าวหาได้ รวมถึงจะต้องพิจารณาดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัย ประกอบด้วย ได้แก่ การทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน องค์ประกอบ และคุณสมบัติของกรรมการสอบสวน การแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหา และคณะกรรมการสอบสวนทราบ การดำเนินการของประธานคณะกรรมการสอบสวน และกรรมการสอบสวน การให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านกรรมการสอบสวน และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น

จากปัญหาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ในหมวดการดำเนินการทางวินัย รวมถึงกฎ ประกาศ และข้อบังคับที่ออกโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

(ก.พ.อ.) มิได้บัญญัติให้นำมาใช้บังคับกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาด้วยโดยอนุโลม และจากปัญหาบทบัญญัติในมาตรา 65/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่มีความชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องมาตรฐานการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายอื่นใดบัญญัติรองรับให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของกฎหมายอื่นใดมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม อีกทั้งไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับบุคลากรประเภทอื่นๆ ที่มีกฎหมายเป็นของตนเอง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 เป็นต้น ซึ่งปัญหามาตรฐานการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ที่ไม่มีความชัดเจนมีปัญหาอยู่หลายประการ ดังนี้

1) ปัญหากรณีใดบ้างที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยตามหลักการในการพิจารณาเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จะต้องมีหลักฐานตามสมควร หรือมีความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่ามีมูลความผิดวินัย ซึ่งปัญหานี้เกิดจากการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่กำหนดไว้โดยเฉพาะอย่างเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือบุคลากรของรัฐประเภทอื่นๆ

2) ปัญหาองค์ประกอบ และคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่มีความชัดเจน ซึ่งโดยทั่วไปการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะกำหนดจำนวนคณะกรรมการสอบสวนไว้ว่าจะต้องมีอย่างน้อยกี่คน และที่มาของคณะกรรมการสอบสวนจะต้องมาจากข้าราชการ

พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา หรือบุคคลภายนอกหน่วยงาน อีกทั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อย 1 คน ร่วมเป็นคณะกรรมการสอบสวน

3) ปัญหากระบวนการสอบสวนทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีความชัดเจน กล่าวคือ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดเป็นมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งนำไปออกข้อบังคับการดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

บทสรุป

จากปัญหาดังที่กล่าวมานี้ ทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ที่จะต้องปรับข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญและข้อกฎหมายที่อ้างอิง รวมถึงข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งอาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานขึ้นได้ ประกอบกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการทางกฎหมายไว้ว่า การดำเนินการทางวินัยไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไรร้ายแรง หรือการสอบสวนกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างไรร้ายแรง ต้องมีการดำเนินการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและมีความยุติธรรม อาทิ เช่น ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และให้โอกาสชี้แจงหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.214/2548) รวมถึงการลงโทษทางวินัยในความผิดฐานใด ต้องเป็นกรณีที่มีการแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานอันเกี่ยวกับฐานความผิดนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบ โดยมีสาระสำคัญครบถ้วนถูกต้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.21/2550, อ.152/2550, อ.197/2548) อีกทั้งหลักเกณฑ์วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยที่เป็นมาตรฐานภายในฝ่ายปกครองจะต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ากฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

จะต้องพิจารณาและดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) (คำพิพากษาศาลสูงสุด อ.190/2552) และการที่จะนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในทางกฎหมาย หมายความว่า การนำหลักการรายละเอียดของกฎหมายอื่น มาใช้บังคับเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมกฎหมายอื่นมาใช้บังคับบรรลุผล แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมนั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.28/2547 (ประชุมใหญ่))

ข้อเสนอแนะ

ให้นำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 รวมถึงกฎประกาศ และข้อบังคับที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยซึ่งออกโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) มาใช้บังคับกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาด้วยโดยอนุโลม และให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันการอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ออกข้อกำหนดมาตรฐานหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเป็นมาตรฐานให้สภาสถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางออกข้อบังคับการดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้ระบบการดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีมาตรฐานเดียวกัน หรือตราพระราชบัญญัติระเบียบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือให้มีลักษณะของกฎหมายเช่นเดียวกับบุคลากรของรัฐประเภทอื่นๆ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงว่าการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มีความสุจริต เทียบธรรม โปร่งใส เป็นกลาง และมีความถูกต้อง อันจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลในการดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต่อไป

รายการอ้างอิง

กมลชัย รัตนสากวงศ์. (2526). หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณา เรื่องใน
ชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน - ศึกษา
ประวัติความเป็นมาและแนวความคิดทางทฤษฎี. *คูลพาท*, 39(5), 87.

กมลชัย รัตนสากวงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.241/2548.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.21/2550.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.152/2550

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.197/2548

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.190/2552

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.28/2547 (ประชุมใหญ่)

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ:
จรัสการพิมพ์.

บุบผา อัครพิมาน. (2548). หลักกฎหมายทั่วไป. *วารสารวิชาการศาลปกครองและรวม
บทความทางวิชาการ เล่ม 1 กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ*, 5(1), 1-25.

ปิ่น มุกกันต์. (2502). *มงคลชีวิต ภาคที่ 1 อนุสรณ์นายปรัชญา เอกครพานิช*. กรุงเทพฯ:
รุ่งเรืองธรรม.

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. (2542, 19 สิงหาคม) *ราชกิจจานุเบกษา*.
เล่ม 116. ตอนที่ 74 ก.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547. (2547,
12 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 121 ตอนที่พิเศษ ที่ 70 ก.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547. (2547, 12 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 121 ตอนที่พิเศษ ที่ 70 ก.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507. (2507, 21 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 81 ตอนที่ 7.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551. (2551, 5 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอนที่ 28 ก.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 10 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507. (2507, 21 มกราคม) *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 81 ตอนที่ 7.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551. (2551, 5 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอนที่ 28 ก.

มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง. (2552). *คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม) *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124. ตอนที่ 47 ก.

สุรพันธ์ อรัญนารถ. (2537). *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญโดยไม่เป็นธรรมในขั้นตอนก่อนการวินิจฉัยสั่งการ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สำนักงาน ก.ค.ศ. (2552). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การค้ำของ สกสค.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. *การจัดสรรอัตราที่ยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541: ข้าราชการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2542). *ขอทบทวนการอนุมัติจัดสรรงบประมาณเพื่อการจ้างบุคคลทดแทนอัตราข้าราชการ*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

อรรรณวุฒิ สุวรรณมงคล. (2540). *หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

Paul, P. & Thomas, W. Z. (1978). *Management for Supervisors*. NJ: Prentice Hall, Inc.

Baber, A. A. (1995). *Personel Management in Small Plant*. Columbus: The Ohio University Press.

Roger, G. (1964). *The French Civil Service*. Brussels: Internationnal Institute of Administrative Sciences.

Pierre Bandet, Le droit. (1990). *Disciplinaire dans la fonction publique territorial*. Paris: Éd du Moniteur.