



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ  
LEGAL PROBLEMS REGARDING MERIT SYSTEMS PROTECTION OF UNIVERSITY STAFF  
IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS OF THE STATE

อภิญา เนื่องหล้า<sup>1\*</sup> ดร.วชิราภรณ์ พวงจินดา<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม  
<sup>2</sup> ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

Email : [aom-amm@windowslive.com](mailto:aom-amm@windowslive.com)

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์ของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของประเทศไทยและต่างประเทศบางประเทศที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนและของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยจากการศึกษาพบปัญหาทางกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหลายประการ ได้แก่ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัย ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนในการกำหนดโทษทางวินัย ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและองค์ประกอบสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการสอบสวน และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์ ดังนั้น ประเทศไทยควรนำหลักการเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของต่างประเทศบางประเทศและของข้าราชการพลเรือนมาปรับใช้กับพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยควรให้มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยให้เพิ่มคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่าห้าคน และกรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสามเป็นกรรมการที่เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการทางวินัยซึ่งจะมาจากบุคคลภายนอกก็ได้ กำหนดวินัยเป็นข้อปฏิบัติ ข้อห้ามปฏิบัติ การกระทำที่เป็นวินัยร้ายแรงไว้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ กำหนดโทษทางวินัยให้เสมอภาคกัน และจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นการเฉพาะ เพื่อแก้ไขปัญหาระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาอย่างเหมาะสมและยั่งยืน

**คำสำคัญ :** ระบบพิทักษ์คุณธรรมพนักงานมหาวิทยาลัย

**Abstract**

This thesis research aims to study the concepts, principles and theories related to discipline and maintaining discipline, disciplinary proceedings and the appeal of university staff in higher education institutions of the state, laws concerning the merit systems protection of Thailand and some foreign countries which related to discipline and maintaining discipline, disciplinary proceedings and the appeal of civil servants and university staff in higher education institutions of the state. The study found several significant legal problems related to university staff in higher education institutions of the state including; legal problem on determining disciplinary sanctions, legal problem regarding the use of discretion of the Investigation Committee in determining disciplinary sanctions, legal problems about the structure, composition and proportion of the expertise of the Investigation Committee and legal problem about the structure and composition of the Board of Appeal. Therefore, Thailand should bring the merit systems protection principles of some foreign countries and of civil servants to be applied to university staff in higher education institutions of the state. And there should be standard rules for the merit systems protection of university staff in higher education institutions of the state by; adding the Investigation Committee for serious discipline consists of not less than five individuals and at least one-third of the committee members shall be an expert in the disciplinary proceedings, which could be the outsiders, defining minimum standard in disciplinary practices, prohibited acts and serious disciplinary actions, determining disciplinary sanctions equally and establishing central organization in order to



consider the appeal in particular to resolve the problems of merit systems protection of university staff in higher education institutions of the state appropriately and stably.

**Keyword:** Merit Systems Protection of University Staff

## 1.บทนำ

พนักงานมหาวิทยาลัย เป็นบุคคลที่รับค่าจ้างจากเงินงบประมาณแผ่นดินให้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเกิดขึ้นมาจากนโยบายของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ.2541 ที่รับเงินโอนการกู้เงินจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) โดยให้มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการออกนอกระบบเพื่อที่สามารถดูแลรับผิดชอบและบริหารงบประมาณของตนเองได้ และเพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในด้านความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งในปัจจุบันไม่มีการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอีกแล้ว พนักงานมหาวิทยาลัยจึงเป็นผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีการบริหารจัดการด้านบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัยที่เป็นอิสระและคล่องตัว โดยสภามหาวิทยาลัยแต่ละมหาวิทยาลัยมีการกำหนดหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลซึ่งใช้บังคับกับพนักงานมหาวิทยาลัยได้เอง เช่น ระบบพิทักษ์คุณธรรมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และร้องทุกข์ ส่วนระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษายังคงใช้บังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2559 ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยหรือข้าราชการ จึงมีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบพิทักษ์คุณธรรมที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นระหว่างพนักงานมหาวิทยาลัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือระหว่างพนักงานมหาวิทยาลัยด้วยตนเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น การที่แต่ละมหาวิทยาลัยมีการกำหนดหลักการของระบบพิทักษ์คุณธรรมที่แตกต่างกันทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหลายประการ ได้แก่

### 1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

#### 1.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัย

พนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเดิมมีสถานะเป็นข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กำหนดข้อปฏิบัติและข้อห้ามในการปฏิบัติไว้ เมื่อฝ่าฝืนข้อห้ามหรือข้อที่ต้องปฏิบัติให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ต้องได้รับโทษทางวินัยตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กำหนด ต่อมารัฐบาลมีนโยบายให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 จึงกำหนดให้การกำหนดโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามข้อบังคับที่สภาสถาบันอุดมศึกษานั้นกำหนด สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่ง จึงมีการออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัยกำหนดโทษทางวินัยสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยไว้เป็นการเฉพาะตามแนวทางในการกำหนดนโยบายของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งบางมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ โทษทางวินัยร้ายแรงสูงสุด คือ ไล่ออก แต่มหาวิทยาลัยมหิดล โทษทางวินัยร้ายแรงสูงสุด คือ ปลดออก หรือมหาวิทยาลัยรามคำแหง โทษทางวินัย คือ ภาคทัณฑ์ ตัดค่าจ้าง ปลดออก ไล่ออก แต่มหาวิทยาลัยสุรนารี โทษทางวินัย คือ ภาคทัณฑ์ งดบำเหน็จความชอบ ปลดออก ไล่ออก มีผลทำให้การกำหนดโทษทางวินัยแตกต่างกัน ทำให้พนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย มีหน้าที่และภารกิจลักษณะเดียวกันได้รับการลงโทษทางวินัยที่ไม่เท่าเทียมกัน หากมีการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกัน เกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

#### 1.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนในการกำหนดโทษทางวินัย

ในปัจจุบันการดำเนินการทางวินัยสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกระทำโดยคณะกรรมการสอบสวนซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการพิจารณาสอบสวนการกระทำที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยของ

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามข้อบังคับที่สภาสถาบันอุดมศึกษานั้นกำหนด แต่ละสภามหาวิทยาลัยจึงมีการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยกำหนดวินัยและการรักษา วินัย และโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการ สอบสวนของแต่ละมหาวิทยาลัย ทำให้แต่ละมหาวิทยาลัยมีการ บังคับใช้วินัยและการรักษาวินัยและโครงสร้างและ องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนที่แตกต่างกัน โดย ไม่ได้มีการกำหนดการรักษาวินัยไว้เป็นมาตรฐานกลาง และ บางมหาวิทยาลัยก็ไม่มีกำหนดการรักษาวินัยไว้เป็น หมวดหมู่ที่ชัดเจนและมีการกำหนดโทษทางวินัยที่แตกต่าง กัน เนื่องจากบทบัญญัติตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยของ มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ทำให้ คณะกรรมการสอบสวนใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริง กับข้อกฎหมายแตกต่างกัน รวมทั้งการใช้ดุลพินิจในการ กำหนดความร้ายแรงของข้อเท็จจริงแต่ละข้อเท็จจริงแตกต่าง กันตามนโยบายของผู้บริหารของมหาวิทยาลัยว่าจะมีการเน้น เรื่องการประพฤติปฏิบัติของบุคลากรในสังกัดในด้านใดเป็น พิเศษ ทำให้การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนของ แต่ละมหาวิทยาลัยในการพิจารณาความผิดและพิจารณา เสนอโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัด สถาบันอุดมศึกษาของรัฐแตกต่างกัน

1.1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและ องค์ประกอบความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการสอบสวนทาง วินัย

ในปัจจุบันภารกิจของรัฐในการให้บริการ สาธารณะ ทางด้าน การศึกษาแก่ ประชาชนมี สถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ในการจัด การศึกษาให้มีประสิทธิภาพ มีพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นผู้ ดำเนินภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปด้วยความมี ประสิทธิภาพ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน มหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษา จึงต้องได้รับการ ค้ำครองและรับรองสิทธิ เพื่อเป็นการรับประกันความมั่นคง ในการดำรงตำแหน่งพนักงานมหาวิทยาลัย เมื่อถูกกล่าวหา ว่ากระทำผิดวินัย จะได้รับการพิจารณาและดำเนิน กระบวนการสอบสวนพิจารณา โดยคณะกรรมการสอบสวนที่ มีความเชี่ยวชาญในด้านระบบพิทักษ์คุณธรรมในสัดส่วนที่ เหมาะสม สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจึงมีการกำหนดโครงสร้าง และองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนของแต่ละ มหาวิทยาลัยตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด ตาม พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 จึงทำให้โครงสร้างและองค์ประกอบของ

คณะกรรมการสอบสวน มีความแตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่มี การกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการ สอบสวน โดยให้คณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วย กรรมการอย่างน้อยสามคน แต่งตั้งจากผู้บริหารและบุคลากร ของมหาวิทยาลัย และหนึ่งในคณะกรรมการสอบสวนต้อง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือเป็นผู้มีปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย ทำให้คณะกรรมการสอบสวนประกอบไปด้วยผู้มีความ เชี่ยวชาญในด้านกระบวนการทางวินัยและการลงโทษทาง วินัยไม่เพียงพอ จึงไม่อาจเป็นการรับรองและเป็น หลักประกันสิทธิเสรีภาพของพนักงานมหาวิทยาลัย เมื่อถูก กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จะได้รับการพิจารณาสอบสวนโดย กรรมการสอบสวนที่เป็นมืออาชีพในเรื่องระบบพิทักษ์ คุณธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการดำเนินการทางวินัย และสามารถงดมติออกเสียงและดำเนินกระบวนการสอบสวน โดยความเป็นธรรม

## 1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและ องค์ประกอบความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการอุทธรณ์

ในอดีตพนักงานมหาวิทยาลัย มีสถานะเป็น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ระบบการอุทธรณ์ เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนด ต่อมามีการตรา พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้การอุทธรณ์ของพนักงานใน สถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภา สถาบันอุดมศึกษากำหนด จึงมีการออกข้อบังคับของ มหาวิทยาลัยกำหนดคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัย อุทธรณ์ของแต่ละมหาวิทยาลัยขึ้นโดยเฉพาะ แต่ละสภา มหาวิทยาลัยได้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยกำหนดโครงสร้าง และองค์ประกอบคณะกรรมการอุทธรณ์ของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการที่เป็นบุคลากรของ มหาวิทยาลัยมากกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้เชี่ยวชาญ ด้านกฎหมาย ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการ บริหารงานภาครัฐหรือบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่ง เป็นสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากสภามหาวิทยาลัยออก ข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่กำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบ ของคณะกรรมการอุทธรณ์ไว้แตกต่างกัน และโครงสร้างและ องค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์มีส่วนได้เสียโดยตรง อยู่กับองค์กรและผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั่นก็คือสถาบันอุดมศึกษาและอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษา ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ของพนักงานมหาวิทยาลัย ไม่



สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นธรรมและมีความเป็นกลาง เพราะคณะกรรมการอุทธรณ์ส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารและ ผู้แทนของบุคลากรซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของอธิการบดี จึงไม่สามารถเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ อุทธรณ์ซึ่งจะขอพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัย เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยได้

## 2. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมาย มหาชนที่เกี่ยวข้องกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงาน มหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

### 2.1 ระบบพิทักษ์คุณธรรม

ระบบพิทักษ์คุณธรรม เป็นหลักการสำคัญตั้งอยู่ บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม (Merit System) โดยการ บริหารงานบุคคลเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคลากร ของหน่วยงานโดยการสร้างแรงจูงใจและตอบสนองความ ต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานได้ประโยชน์สูงสุด ประหยัด และบุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการของระบบคุณธรรมแบ่งหลักการใหญ่ ๆ ออกเป็น 4 หลักการ คือ 1. หลักความสามารถหรือหลัก สมรรถนะ (Competency) หมายถึง การบรรจุบุคคลเข้ารับ ราชการหรือในตำแหน่งงานใดๆ จะต้องการยึดหลักความรู้ ความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ 2. หลักความเสมอภาค (Equality) หมายถึง การให้โอกาสอย่างเท่าเทียมกัน ในการ เข้าสู่การเป็นข้าราชการและอยู่ในระหว่างการเป็นข้าราชการ 3. หลักความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ (Security) หมายถึง หน่วยงานพยายามทำให้ทุกคนในหน่วยงานมีความมั่นคงใน ชีวิต 4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) หมายถึง ผู้บริหารของหน่วยงานทำหน้าที่ในการ ดูแลและผดุงระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล

### 2.2 หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้ กฎหมาย

กฎหมายเป็นเหมือนเครื่องมือที่ทำหน้าที่ในการ ให้หลักประกันถึงความเสมอภาคของบุคคลมีลักษณะเป็นการ ทั่วไป คือ ไม่มีการใช้กฎเกณฑ์เฉพาะบุคคลใดบุคคล เพื่อเป็น การหลีกเลี่ยงการแบ่งแยกอย่างไม่เป็นธรรม หลักความเสมอ ภาคว่ามีความใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักการที่ ทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอภาคกันทุกคน และเป็นหลัก สำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครอง ตามหลักความเสมอภาค องค์การต่างๆ ของรัฐรวมถึงฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคล ที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคล ที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตาม ลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่ เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ การปฏิบัติต่อบุคคล

ที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อ หลักความเสมอภาค

### 2.4 หลักดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เป็นอำนาจที่ กฎหมายกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจสามารถเลือกตัดสินใจกระทำ การอย่างใดหรือไม่กระทำการอย่างไรอย่างอิสระ เพื่อให้ สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีและบรรลุวัตถุประสงค์ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากมีข้อจำกัดของฝ่ายนิติ บัญญัติที่ไม่อาจออกกฎหมายให้มีเนื้อหาสาระครอบคลุม ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ในทุกเรื่องทุกกรณี พระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ฝ่าย ปกครองต้องให้เหตุผลในการออกคำสั่ง หลักกฎหมายที่เป็น พื้นฐานที่ทำให้เกิดความสมดุลสมเหตุสมผลเหมาะสมแก่กรณี ได้แก่ (1) หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) คือ การใช้อำนาจให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามกฎหมาย (2) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) คือ ต้องออก คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนน้อยที่สุดหรือทำให้รัฐเสียหายน้อยที่สุดเท่าที่จะ เป็นไปได้ และ (3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่าง แคบ คือ การพิจารณาผลของความสัมพันธภาพทางปกครอง เกิด ประโยชน์ต่อส่วนรวมน้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่ ประชาชนจะได้รับ จะต้องเลือกที่จะให้ประโยชน์แก่ ประชาชนนั้น หากการกระทำนั้นเป็นประโยชน์ต่อทาง ราชการมากกว่า แม้จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลย่อม ต้องเลือกประโยชน์ของทางราชการ

### 2.5 หลักการลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยให้เป็นมาตรการหนึ่งในการ รักษาวินัยนอกเหนือจากการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมี วินัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันป้องปรามมิให้มี การกระทำผิดวินัยและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน หลักในการที่ต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดโทษ ได้แก่ (1) หลักนิติธรรม คือ การคำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมาย กำหนด (2) หลักมโนธรรม คือ การกำหนดโทษให้เหมาะสม ตามสมควรแก่กรณี โดยต้องคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสม ตามเหตุผลที่ควรจะเป็น (3) หลักความเป็นธรรม คือ การวาง โทษจะต้องให้ได้รับระดับเสมอหน้ากัน ใครทำผิดก็ต้องถูก ลงโทษไม่มีการยกเว้น การกระทำผิดอย่างเดียวกันหรือ พฤติการณ์คล้ายคลึงกันต้องลงโทษเท่ากัน นอกจากนี้การใช้ ดุลพินิจต้องมีเหตุผลที่รับฟังได้ และอยู่บนพื้นฐานของ ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องด้วยในทางปฏิบัติองค์กรหรือหน่วยงาน ของรัฐจึงมีการกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจในการกำหนด

โทษภายในองค์กรหรือหน่วยงานของตน เพื่อให้ผู้ดำเนินการทางวินัยอีกใช้ดุลพินิจไปในทิศทางหรือมาตรฐานเดียวกัน

## 2.6 การจัดตั้งองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ

การจัดตั้งองค์กรทางปกครองเดิมจะมีการรวมศูนย์อยู่ที่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี แต่ภายหลังการจัดตั้งองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการมีมากขึ้น เพื่อให้ได้ข้อยุติที่ดีกว่าเพราะร่วมกันวิเคราะห์จากหลายความคิดเห็น ป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของคน ๆ เดียว ใช้ในการประสานประโยชน์ที่ขัดแย้ง เกิดความกระจ่างในการประสานงาน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้กำหนดเรื่องคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการทางปกครองไว้โดยเฉพาะ หากต้องการความโปร่งใสหรือต้องการส่วนร่วมจากภาคเอกชนที่อาจตั้งบุคคลในภาคเอกชนมาเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการได้ บางกรณีต้องการผู้มีความรู้ความสามารถสูงในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะก็จะกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิได้โดยผู้ทรงคุณวุฒิจะมาจากรัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ แต่ต้องระบุว่าใครจะระบุตำแหน่งไม่ได้ เพราะผู้ทรงคุณวุฒิต้องพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลเป็นการเฉพาะ การทำงานของคณะกรรมการคือการประชุมและมีมติในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน โดยการประชุมต้องมีกรรมการร่วมประชุมครบองค์ประชุม แต่ในบางกรณีที่มีการพิจารณาเรื่องใดที่อาจทำให้กรรมการผู้ใดไม่มีความเป็นกลาง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกรรมการผู้หนึ่งเองหรือเป็นญาติหรือมีความใกล้ชิดเป็นพิเศษกับคู่กรณี หรือมีเหตุอื่นใดอันน่าเชื่อว่าไม่มีความเป็นกลาง กรรมการผู้หนึ่งอาจถูกคัดค้านไม่ให้เข้าร่วมประชุมได้ มติที่ประชุมต้องเป็นไปตามเสียงข้างมากของผู้มาประชุม โดยคณะกรรมการมีคนหนึ่งเสียง เว้นแต่กรณีเกิดมีเสียงเท่ากัน ให้ประธานกรรมการออกเสียงเพิ่มได้อีกเสียงหนึ่งเพื่อชี้ขาดได้

## 3. กฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมในต่างประเทศและในประเทศไทย

### 3.1 กฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในต่างประเทศ

#### 3.1.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การดำเนินการทางวินัยของเยอรมัน เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinarordnung-BDO) โดยใช้บังคับกับข้าราชการทุกประเภท และไม่มืองค์กรกลางด้านวินัย แบ่งประเภทความผิดออกเป็นกระทำการอันเป็นการละเมิดหน้าที่ที่ผูกพันความเป็นข้าราชการถือว่า

ข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัย และในส่วนที่อยู่นอกเหนือขอบเขตหน้าที่ราชการจะเป็นความผิดวินัยเฉพาะกรณีที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเคารพและน่าเชื่อถือต่อตำแหน่งหน้าที่หรือเกียรติของข้าราชการ และกำหนดโทษทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการทั่วไป 5 สถาน ได้แก่ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ปรับ (3) ลดเงินเดือน (4) ย้ายไปอยู่ตำแหน่งที่มีสายงานเดียวกันแต่มีขึ้นเงินเดือนลดลง (5) ให้ออกจากราชการ ระบบกฎหมายของเยอรมันไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นมาเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการ โดยเฉพาะตั้งเช่นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือสหรัฐอเมริกา กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนเยอรมันกำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นเป็นอำนาจของรัฐมนตรีประจำกระทรวง ซึ่งสามารถโอนอำนาจดังกล่าวไปยังหน่วยงานในลำดับรองลงมาได้ ทั้งนี้ ข้าราชการผู้ใดประสงค์ใช้สิทธิอุทธรณ์จะต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่ตนประสงค์จะโต้แย้งเสียก่อน เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วย จึงจะส่งคำอุทธรณ์ต่อไปยังหน่วยงานวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ได้รับการโอนอำนาจจากรัฐมนตรีประจำกระทรวง

#### 3.1.2 สหราชอาณาจักร

การดำเนินการทางวินัยของสหราชอาณาจักร อยู่ภายใต้ The Civil Service Management Cod ได้กำหนดกรอบการทำงานหรือค่านิยมที่ข้าราชการต้องยึดถือปฏิบัติเอาไว้ในหมวด The Civil Service Management Cod และยังคงกำหนดแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนเอาไว้ในหมวด 4.3 ของ The Civil Service Management Cod มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัย ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ Civil Service Commissioners โดยมีหน้าที่ที่ทั้งปวงเกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในหน้าที่ราชการ ซึ่งต้องกระทำโดยยึดถือระบบคุณธรรม (merit system) จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1995 ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้รับมอบหมายให้มีการพิจารณาเพิ่มขึ้นในส่วนและวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีความผิดของข้าราชการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากประมุขของรัฐ โดยพระบรมราชโองการตามคำแนะนำของคณะองคมนตรี มีจำนวน 15 คน โดยมี The First Commissioner เป็นหัวหน้า จึงเป็นอิสระจากรัฐมนตรีเพราะไม่ได้รับแต่งตั้งเช่นเดียวกับข้าราชการธรรมดา และมีการกำหนดประเภทความผิด โดย Civil Service Code ได้กำหนดหน้าที่และความประพฤติของข้าราชการพลเรือนไว้



และภายใต้ Standard of Propriety ยังกำหนดแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการไว้ในคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ด้วย

### 3.1.3 สหรัฐอเมริกา

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ให้เป็นไปตามกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) และกฎหมายวิจารณ์ทางปกครอง (APA) รวมถึงเป็นไปตามกฎหมายที่ชื่อว่า Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ขององค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ระบบวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์ และการฟ้องคดีต่อศาลในสหรัฐอเมริกาไว้โดยเฉพาะ กระบวนการดำเนินการทางวินัยของสหรัฐอเมริกามีหลักการและแนวคิดพื้นฐานสำคัญ 2 ประการคือ หลักการรับฟังและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย เนื่องจากรูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา ทำให้แต่ละมลรัฐโดยมีระบบงานของรัฐและระบบการบริหารงานบุคคลด้านวินัยที่แตกต่างกัน ในส่วนของรัฐบาลกลางจะมีองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานด้านวินัยของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ Merit System Protection Board (MSPB) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระของรัฐบาล มีการดำเนินการคล้ายกับรูปแบบของศาล ประกอบด้วยสมาชิก 3 คน จากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และประธานาธิบดีจะตั้งคณะกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานทำหน้าที่ที่หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา กระบวนการในการทำคำวินิจฉัย โดยทั่วไปจะใช้เสียงข้างมาก จากจำนวนทั้งหมด 3 คน

### 3.1.4 เครือรัฐออสเตรเลีย

การดำเนินการทางวินัยของประเทศออสเตรเลียจะเป็นไปตาม Public Service Act 1999 องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศออสเตรเลีย ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการราชการแผ่นดิน หรือ Public Service Commissioner โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการราชการแผ่นดิน และรัฐมนตรีว่าการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ รวมกันสามคน เรียกว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Public Service Commission) ได้รับการแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการ มาจากกระบวนการสรรหาและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี มีอำนาจครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการ เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหารและที่เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ การกำหนดประเภทความผิด Public Service Act 1999 มีการกำหนดกฎเกณฑ์ความประพฤติของข้าราชการและมีการกำหนดโทษทางวินัยเพื่อลงโทษข้าราชการที่ฝ่าฝืน

กฎเกณฑ์ความประพฤติไว้ คือ 1. ไล่ออก 2. ลดตำแหน่ง 3. เปลี่ยนหน้าที่ 4. ลดขั้นเงินเดือน 5. หักเงินเดือน 6. ภาคทัณฑ์ การอุทธรณ์ มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) ประกอบด้วยคณะกรรมการ 3 คน คือ 1) the Public Service Commissioner 2) the Deputy Public Commissioner และ 3) the Merit Protection Commissioner (the MPC) ทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมภายนอกในการตรวจสอบการตัดสินใจและการดำเนินการใดๆ ของรัฐที่จะกระทบต่อข้าราชการ การรักษาความเป็นธรรมและปกป้องระบบคุณธรรมในราชการทั้งในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ การเลื่อนตำแหน่งหรือการให้พ้นจากตำแหน่งตลอดทั้งเป็นองค์กรอุทธรณ์สำหรับข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมด้วย ทั้งนี้โดยมีหลักประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติพิทักษ์คุณธรรม (Merit Protection Act 1984) โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้รับแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการแผ่นดินโดยข้อเสนอของคณะรัฐมนตรี

### 3.2 กฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมในประเทศไทย

การกำหนดโทษทางวินัย

มหาวิทยาลัยรามคำแหง ข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2556 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 4 สถาน คือ โทษวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดค่าจ้าง โทษวินัยร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก ไล่ออก

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 4 สถาน คือ โทษวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ งดบำเหน็จความชอบ ตัดค่าจ้าง โทษวินัยร้ายแรง ได้แก่ ไล่ออก

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 ข้อ 51 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 4 สถาน คือ โทษวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดค่าจ้าง ลดค่าจ้าง โทษวินัยร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ โทษวินัยไม่

ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน โทษทางวินัยร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก ไล่ออก

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2558 ประกาศ ณ วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2558 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 4 สถาน คือ โทษวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ งดบำเหน็จความชอบ โทษวินัยร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก ไล่ออก

มหาวิทยาลัยมหิดล ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 4 สถาน คือ โทษวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ลดเงินเดือน ลดการเลื่อนขั้นเงินเดือน ประจำปีที่ถูกลงโทษทางวินัย โทษทางวินัยร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก

#### วินัยและการรักษาวินัย

มหาวิทยาลัยนเรศวร ข้อบังคับมหาวิทยาลัยนเรศวร ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานของมหาวิทยาลัย (แก้ไขเพิ่มเติม) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2557 กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยและการรักษาวินัยของพนักงานให้นำพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 กำหนดการรักษาวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยไว้ เช่น พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องสุภาพเรียบร้อยและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งการในหน้าที่โดยชอบโดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง ต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ตามนโยบายคำสั่งกฎระเบียบข้อบังคับและแบบธรรมเนียมของมหาวิทยาลัย ต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เกิดผลดีหรือเกิดความก้าวหน้าแก่มหาวิทยาลัย ระมัดระวังรักษาทรัพย์สินและผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย ต้องอุทิศเวลาให้แก่มหาวิทยาลัย ใช้ความอุตสาหะวิริยะเต็มกำลังของตนด้วยความมุ่งหมายให้กิจการนั้นบรรลุซึ่งความสำเร็จ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ไม่ได้ ต้องรักษาความลับของมหาวิทยาลัย ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานด้วยปกปิดข้อความซึ่งควรแจ้งถือเป็นการรายงานเท็จด้วย ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และห้ามอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ของตนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนหรือผู้อื่น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ถือเป็นการทุจริตต่อหน้าที่

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2553 กำหนดการการรักษาวินัยไว้ เช่น ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เที่ยงธรรม ขยันหมั่นเพียร และดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการ ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น การปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มีควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบ แบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของทางราชการ การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของทางราชการ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความ ซึ่งควรแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดี มีความสุภาพเรียบร้อย วางตนให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย อุทิศเวลาให้กับทางราชการอย่างเต็มที่ รักษาความสามัคคีช่วยเหลือเกื้อกูลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติราชการด้วยกัน การกลั่นแกล้ง การดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง ผู้ร่วมปฏิบัติราชการ นักศึกษา หรือประชาชนอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน การกระทำความผิดกล่าวให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง



มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ตามข้อบังคับ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2546 กำหนดการรักษาวินัยไว้ เช่น ต้องสุภาพเรียบร้อย เชื้อพียงและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งการในหน้าที่โดยชอบการปฏิบัติหน้าที่โดยขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งการในหน้าที่โดยชอบอันเป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยเสียหายอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องอุทกเวลาให้แก่มหาวิทยาลัย และไม่ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยเสียหายอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ติดต่อกันในคราวเดียวเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของมหาวิทยาลัยเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่ไม่ควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ.2551 ประกาศ ณ วันที่ 9 เมษายน พ.ศ.2551 กำหนดการรักษาวินัยไว้ เช่น ต้องสุภาพเรียบร้อยและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งการในหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงพนักงานต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายคำสั่ง กฎระเบียบ ข้อบังคับและธรรมเนียมของมหาวิทยาลัย พนักงานต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เกิดผลดีหรือเกิดความก้าวหน้าแก่มหาวิทยาลัย ระมัดระวังรักษาทรัพย์สินและผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย ต้องอุทกเวลาให้แก่มหาวิทยาลัย ใช้ความอุตสาหะวิริยะเต็มสติกำลังของตนโดยความมุ่งหมายให้กิจการนั้นบรรลุซึ่งความสำเร็จ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่มิได้ ต้องรักษาความลับของมหาวิทยาลัย ต้องประพฤติและปฏิบัติตามจรรยาบรรณและมารยาทแห่งวิชาชีพของตน ต้องรักษาความสามัคคีและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อมหาวิทยาลัย ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาการ รายงานโดยปกปิดข้อความจริงซึ่งควรต้องแจ้งถือเป็นการรายงานเท็จด้วย พนักงานต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ห้ามอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่

ตนเองหรือผู้อื่น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่ไม่ควรได้ถือเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ต้องไม่ปฏิบัติงานอื่นใดซึ่งจะเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย ต้องไม่ประพฤติให้เสื่อมเสียชื่อเสียงแก่ตนเองหรือแก่ชื่อเสียงของมหาวิทยาลัย

โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน

มหาวิทยาลัยรามคำแหง ตามข้อ 8 ของข้อบังคับ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการสอบสวนพิจารณาทางวินัย พ.ศ. 2551 กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยให้แต่งตั้งจากข้าราชการหรือพนักงานมหาวิทยาลัยรวมกันแล้วมีจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วย ประธานกรรมการเป็นข้าราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา กรรมการจำนวนอีกอย่างน้อยสองคน โดยให้แต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และอาจมีผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้ และต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย ร่วมเป็นกรรมการด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน

มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ตามข้อ 7 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย การสอบสวนพิจารณา การลงโทษ การออกจากราชการ การสั่งพักหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2550 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน โดยแต่งตั้งจากคณะกรรมการหรือพนักงานมหาวิทยาลัยและต้องประกอบด้วยผู้มีคุณวุฒิทางกฎหมายอย่างน้อยหนึ่งคน

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร ข้อ 11 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร ว่าด้วยการตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอย่างน้อยสองคน โดยแต่งตั้งจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่มหาวิทยาลัยเห็นสมควรและต้องประกอบด้วยผู้มีวุฒิทางกฎหมายอย่างน้อยหนึ่งคน ทั้งนี้ ให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการและอาจให้มีผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระ



นครเหนือ ข้อ 3 ของประกาศ ก.บ.ม. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแต่งตั้งจากบุคลากรจำนวนอย่างน้อย 3 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอย่างน้อยสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการและอาจแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ และต้องประกอบด้วยผู้มีวุฒิทางกฎหมายหรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยหรือผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน

มหาวิทยาลัยมหิดล ตามข้อ 8 ของข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการสอบสวนพิจารณาทางวินัย พ.ศ. 2550 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน โดยให้แต่งตั้งจากข้าราชการและหรือพนักงานมหาวิทยาลัย รวมกันแล้วมีจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งบริหารไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา กรรมการอีกอย่างน้อยสองคน โดยให้แต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมายหรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย ร่วมเป็นกรรมการด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน

โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง ข้อ 5 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 คณะกรรมการอุทธรณ์ ประกอบด้วย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน เป็นประธานกรรมการ กรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งดำรงตำแหน่งอาจารย์ประจำหนึ่งคน กรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดำรงตำแหน่งระดับผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปหนึ่งคน ผู้แทนจากกรรมการสภาคณาจารย์หนึ่งคน และผู้แทนจากกรรมการสภาข้าราชการและลูกจ้างหนึ่งคน เป็นกรรมการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย การสอบสวนพิจารณา การลงโทษ การออกจากราชการ การสั่งพักหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ.2550 คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสภามหาวิทยาลัย กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ

ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย หรือด้านบริหารจัดการภาครัฐ โดยการเสนอแนะของอธิการบดี จำนวนสามคน กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากสภาคณาจารย์และข้าราชการ จำนวนสามคน ผู้อำนวยการกองบริหารงานบุคคลเป็นเลขานุการและให้มีนิติกรคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี ว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ.2557 คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ประกอบด้วย ประธาน ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการจำนวนสามคน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหารของมหาวิทยาลัย ซึ่งไม่ใช่กรรมการสภามหาวิทยาลัย กรรมการจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากข้าราชการและพนักงาน กรรมการจำนวนสามคน ซึ่งเลือกจากบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ด้านบริหารการศึกษา และด้านบริหารงานบุคคล ด้านละหนึ่งคน

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ข้อ 70 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ.2551 คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ประกอบด้วย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 1 คน เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนผู้บริหาร จำนวน 1 คน ผู้แทนพนักงานจำนวน 1 คน ผู้แทนสภาคณาจารย์ และพนักงาน จำนวน 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอก จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุ้มครองของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

##### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

##### 4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัย

การที่แต่ละมหาวิทยาลัย มีการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยกำหนดโทษทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะตามแนวทางในการกำหนดนโยบายของสภามหาวิทยาลัย เพื่อใช้บังคับกับพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดของมหาวิทยาลัย ซึ่งบางมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ โทษทางวินัยร้ายแรงสูงสุด คือไล่ออก แต่มหาวิทยาลัยมหิดล โทษทางวินัยร้ายแรงสูงสุด คือ ปลดออกหรือมหาวิทยาลัยรามคำแหง โทษทางวินัย คือ ภาคทัณฑ์ ตัดค่าจ้าง ปลดออก ไล่ออก แต่มหาวิทยาลัยสุรนารี โทษทาง



วินัย คือ ภาควิชาที่ จัดบำเหน็จความชอบ ปลอดภัย ปลอดภัย มีผลทำให้การกำหนดโทษทางวินัยแตกต่างกัน ทำให้ พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย มีหน้าที่และภารกิจลักษณะเดียวกันได้รับการลงโทษทางวินัย ที่ไม่เท่าเทียมกันหากมีการกระทำความผิดในลักษณะ เดียวกัน เกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายที่ เกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้น การที่พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาสามารถ ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยเพื่อบังคับใช้ กับพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดของมหาวิทยาลัยได้ ทำให้ แต่ละมหาวิทยาลัยออกข้อบังคับเกี่ยวกับการกำหนดโทษทาง วินัยไว้เป็นการเฉพาะ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับการกำหนดโทษทางวินัยสำหรับพนักงาน มหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความ แตกต่างกัน ตามแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายที่สภา สถาบันอุดมศึกษากำหนด เกิดความไม่เสมอภาคในการ กำหนดโทษทางวินัย เนื่องจากแต่ละมหาวิทยาลัย มีการ กำหนดโทษทางวินัยที่แตกต่างกันไป

นอกจากนี้ การกำหนดโทษทางวินัยสำหรับ พนักงานมหาวิทยาลัย ในการกระทำความผิดเดียวกัน แต่บาง มหาวิทยาลัยกำหนดโทษทางวินัยไว้แตกต่างกัน เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ข้อบังคับ มหาวิทยาลัย ว่าด้วย การบริหารงานบุคคลพนักงาน มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ โทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลด เงินเดือน โทษทางวินัยร้ายแรง ได้แก่ ปลอดภัย หรือไล่ออก มหาวิทยาลัยมหิดล ข้อบังคับมหาวิทยาลัย ว่าด้วย การ บริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2556 กำหนด โทษทางวินัยไว้ 4 สถาน คือ โทษวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี ที่ถูกลงโทษทางวินัย โทษวินัยร้ายแรง ได้แก่ ปลอดภัย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ข้อบังคับมหาวิทยาลัย ว่า ด้วย การบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 กำหนดโทษ ทางวินัยไว้ 4 สถาน คือ โทษวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ จัดบำเหน็จความชอบ โทษวินัยร้ายแรง ได้แก่ ปลอดภัย ไล่ออก จึงทำให้โทษที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดวินัยแตกต่างกันไปใน แต่ละมหาวิทยาลัย เช่น การกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ถ้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี พระจอมเกล้าพระนครเหนือ จะได้รับการพิจารณาโทษทาง

วินัยใน 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน หากเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีสุรนารี จะได้รับการพิจารณาโทษทางวินัยใน 4 สถาน คือ เตือนด้วยวาจา ตักเตือนเป็นหนังสือ จัดบำเหน็จ ความชอบ ตัดเงินเดือน หรือเป็นกรณีกระทำความผิดวินัย ร้ายแรง หากเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือจะได้รับโทษทางวินัย ใน 2 สถานคือปลอดภัยหรือไล่ออก หากเป็นพนักงาน มหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยมหิดล จะได้รับโทษทาง วินัยสถานเดียวคือปลอดภัย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่สภามหาวิทยาลัยออก ข้อบังคับมหาวิทยาลัยกำหนดโทษทางวินัยที่ใช้บังคับกับ พนักงานมหาวิทยาลัยไม่เท่าเทียมกัน ทำให้การบังคับใช้ กฎหมายเกิดความไม่เสมอภาค กระทั่งต่อสิทธิของพนักงาน มหาวิทยาลัย ที่ควรจะได้รับคุ้มครองและรับรองสิทธิใน การกำหนดโทษทางวินัยโดยเสมอภาคกัน ซึ่งพนักงาน มหาวิทยาลัย เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานใน สถาบันอุดมศึกษาเหมือนกับข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนกับ ข้าราชการพลเรือนสามัญ เพียงแต่มีกฎหมายให้อำนาจในการ ออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยตามที่สภา มหาวิทยาลัยเห็นชอบได้ การกำหนดโทษทางวินัยที่แตกต่าง กันทำให้พนักงานมหาวิทยาลัย ไม่ได้รับความเสมอภาคใน การบังคับใช้กฎหมายในการกำหนดโทษทางวินัย ซึ่งส่งผลต่อ ความเชื่อมั่นในความมั่นคงต่อสถานภาพพนักงาน มหาวิทยาลัย

#### 4.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยแก่พนักงานมหาวิทยาลัย

การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล เรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 กำหนดให้การดำเนินการทางวินัย เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาสถาบันกำหนด สถาบันอุดมศึกษา ของรัฐ การรักษาวินัยจึงเป็นไปตามข้อบังคับที่สภา มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนด โดยไม่ได้มีการกำหนดการ รักษาวินัยไว้เป็นมาตรฐานกลาง และบางมหาวิทยาลัยก็ไม่มี การกำหนดการรักษาวินัยไว้เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจนและมีการ กำหนดโทษทางวินัยที่แตกต่างกัน เนื่องจากบทบัญญัติตาม ข้อบังคับมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีความ แตกต่างกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัย โดยไม่มีการกำหนดมาตรฐานกลางในการรักษาวินัยสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ทำให้คณะกรรมการสอบสวนใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันในการพิจารณาความผิดและพิจารณาเสนอโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย ทำให้การใช้ดุลพินิจไม่มีมาตรฐานที่เท่าเทียมและเสมอภาคกัน เนื่องจากแต่ละมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยกำหนดหลักการเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยไว้แตกต่างกัน ทำให้การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนในการนำข้อเท็จจริงมาปรับกับบทบัญญัติของกฎหมายแตกต่างกัน การเสนอโทษทางวินัย จึงมีความแตกต่างกันไปด้วย

นอกจากนี้ การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนในการพิจารณาความผิดและเสนอโทษทางวินัยสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย มีความแตกต่างกันตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด โดยบทบัญญัติในเรื่องของวินัยและการรักษาวินัยที่แตกต่างกันของแต่ละมหาวิทยาลัย เช่น วินัยในเรื่องของการทุจริตบางมหาวิทยาลัยกำหนดไว้เป็นวินัยร้ายแรงลงโทษไล่ออก บางมหาวิทยาลัยกำหนดไว้เป็นวินัยร้ายแรงแต่ลงโทษปลดออก เนื่องจากบทบัญญัติในเรื่องของการกำหนดโทษทางวินัยร้ายแรงสูงสุดของพนักงานมหาวิทยาลัยคือปลดออก หรือการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนกรณีการพิจารณาความผิดและการเสนอโทษทางวินัยกรณีวินัยเรื่องการคัดลอกผลงานทางวิชาการ บางมหาวิทยาลัยถือเป็นความผิดวินัยร้ายแรง คณะกรรมการสอบสวนจึงเสนอโทษปลดออก (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ) แต่บางมหาวิทยาลัยวินัยในเรื่องการคัดลอกผลงานทางวิชาการ เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง คณะกรรมการสอบสวนจึงเสนอโทษตัดเงินเดือน (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ)

ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนที่แตกต่างกันในความผิดลักษณะเดียวกันแต่การกำหนดโทษมีความแตกต่างกัน ทำให้พนักงานมหาวิทยาลัย ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวน ทำให้ขาดความเชื่อมั่นในระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานมหาวิทยาลัย และส่งผลต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของพนักงานมหาวิทยาลัยที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการให้บริการสาธารณะในด้านการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาและของ

ประเทศ ดังนั้น พนักงานมหาวิทยาลัย ควรได้รับการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพในการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย จะได้รับความเป็นธรรมในการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวน กรณีพนักงานมหาวิทยาลัยกระทำความผิดวินัย และโทษทางวินัยที่ได้รับมีความเหมาะสม จะส่งผลให้พนักงานมหาวิทยาลัยยอมรับถึงความผิดนั้น และตั้งใจปรับปรุงตนเองเพื่อปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### 4.1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 กำหนดให้โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนเป็นไปตามข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยของแต่ละมหาวิทยาลัยกำหนด โดยกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนให้หนึ่งคนในคณะกรรมการสอบสวนต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือเป็นผู้มีปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย ทำให้คณะกรรมการสอบสวนมีความเชี่ยวชาญในด้านกระบวนการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยไม่เพียงพอ จึงไม่อาจเป็นการรับรองและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของพนักงานมหาวิทยาลัย เมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย จะได้รับการพิจารณาสอบสวนโดยกรรมการสอบสวนที่เป็นมืออาชีพ คือ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องระบบพิทักษ์คุณธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการดำเนินการทางวินัย และสามารถลงมือออกเสียงและดำเนินการกระบวนการสอบสวนโดยความเป็นธรรม ดังนั้น การกำหนดสัดส่วนของผู้เชี่ยวชาญในด้านกระบวนการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยไม่เพียงพอ จึงมีความไม่เหมาะสมกับการดำเนินการทางวินัย

จากที่กล่าวมาข้างต้น การที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีการกำหนดโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนโดยมีกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญด้านระบบพิทักษ์คุณธรรมไม่เหมาะสมและไม่ได้สัดส่วนที่จะเป็นการรับรองสิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัย เมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย จะได้รับการพิจารณาดำเนินการสอบสวนโดยคณะกรรมการสอบสวนซึ่งเป็นผู้มืออาชีพ เชี่ยวชาญในด้านการดำเนินการทางวินัย ทำให้การดำเนินการสอบสวนไม่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาอย่างแท้จริง ซึ่งกระบวนการสอบสวน เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนเป็นผู้มีบทบาทและหน้าที่ใน



การสอบสวน ซึ่งเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การลงโทษทางวินัย จึงส่งผลเสียต่อระบบพิทักษ์คุณธรรมซึ่งมุ่งหมายให้การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โดยคณะกรรมการสอบสวนต้องมีความเป็นมืออาชีพ เป็นกลาง ทำให้พนักงานมหาวิทยาลัย ไม่ได้รับความเป็นธรรม และไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของในการปฏิบัติงานและดำรงสถานภาพการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของตนเอง

นอกจากนี้ การกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แต่ละมหาวิทยาลัยมีการออกข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ และกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนโดยอธิการบดีแต่งตั้งข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัย เป็นประธานกรรมการและกรรมการอย่างน้อยอีกสองคน และกำหนดให้กรรมการหนึ่งคนต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามโครงสร้างและองค์ประกอบที่ข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัยกำหนด จะมีการแต่งตั้งจากผู้บริหาร บุคลากร และนิติกรของมหาวิทยาลัย ตัวคณะกรรมการสอบสวนขึ้นอยู่กับว่ามหาวิทยาลัยนั้นมีวัตถุประสงค์และรูปแบบการจัดการเรียนการสอน ของแต่ละมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม มีการเรียนการสอนในด้านสังคมศาสตร์ รวมถึงด้านนิติศาสตร์ ย่อมมีผู้มีความรู้หรือปริญญาทางกฎหมายในระดับผู้เชี่ยวชาญอยู่แล้ว จึงสามารถแต่งตั้งกรรมการสอบสวนโดยเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายได้ แต่กลับกันมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล เป็นมหาวิทยาลัยที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการเรียนการสอนด้านเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ ไม่มีจัดการเรียนการสอนในสาขาวิชาทางด้านสังคมศาสตร์หรือด้านนิติศาสตร์ ทำให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามองค์ประกอบของข้อบังคับแต่ละมหาวิทยาลัย มีแต่นิติกรที่มีความรู้และปริญญาทางด้านกฎหมายทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการ และกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างและสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการสอบสวนที่ไม่เหมาะสม ทำให้เกิดผลกระทบต่อการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการดำเนิน

กระบวนการ การพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย การพิจารณาโทษ รวมถึงการลงโทษทางวินัย ซึ่งทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมตามจุดมุ่งหมายของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งมุ่งหมายให้การดำเนินการทางวินัยซึ่งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของพนักงานมหาวิทยาลัย และเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัย ที่จะได้รับการดำเนินการทางวินัยอย่างเป็นธรรมโดยคณะกรรมการที่มีความเป็นมืออาชีพ เมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

#### 4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการอุทธรณ์

การกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2475 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้การอุทธรณ์เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด สภามหาวิทยาลัย จึงได้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบคณะกรรมการอุทธรณ์ของมหาวิทยาลัยเอง โดยกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการที่เป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยมากกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานภาครัฐหรือบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษา และมีส่วนได้เสียยึดโยงอยู่กับองค์กรและผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นก็คือสถาบันอุดมศึกษาและอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ของพนักงานมหาวิทยาลัย ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นธรรมและมีความเป็นกลาง

จากที่กล่าวมาข้างต้น การกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่เป็นสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากมีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ส่วนใหญ่เป็นกรรมการที่ยึดโยงและมีส่วนได้เสียกับองค์กรและผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยมากกว่ากรรมการที่เป็นอิสระไม่มีส่วนได้เสียกับองค์กรหรือผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย ส่งผลให้การดำเนินการกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นกระบวนการที่ผู้อุทธรณ์ขอพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อุทธรณ์ ไม่สามารถเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพที่รับรองว่าการขอพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยจะเป็นไปด้วยความถูกต้อง เป็น

ธรรมและเป็นกลาง ส่งผลทำให้ต่อระบบพิทักษ์คุณธรรมที่มุ่งหมายองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องเป็นองค์กรที่เป็นมืออาชีพ มีความเป็นกลาง มีความอิสระในการใช้ดุลพินิจ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพและความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งของพนักงานมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ การกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการในระบบพิทักษ์คุณธรรมคือคณะกรรมการอุทธรณ์ โดยโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กำหนดให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นประธานกรรมการ กรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือผู้ดำรงตำแหน่งบริหารของมหาวิทยาลัย เป็นกรรมการ และผู้แทนจากบุคลากรสายสนับสนุนวิชาการและสายวิชาการ ผู้แทนจากสภาคณาจารย์ เป็นกรรมการ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย ด้านระบบบริหารงานบุคคลหรือด้านการบริหารงานภาครัฐหรือการบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษา เป็นกรรมการ โดยสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านระบบพิทักษ์คุณธรรมมีสัดส่วนที่น้อยกว่ากรรมการประเภทที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับองค์กรที่ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย เช่น มหาวิทยาลัยรามคำแหง ไม่มีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์ และร้องทุกข์ที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านระบบพิทักษ์คุณธรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม กรรมการอุทธรณ์จำนวน 7 คน มีผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านระบบพิทักษ์คุณธรรม 3 คน หรือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน มีกรรมการอุทธรณ์จำนวน 11 คน มีผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านระบบพิทักษ์คุณธรรม 3 คน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ มีคณะกรรมการอุทธรณ์จำนวน 6 คน มีผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านระบบพิทักษ์คุณธรรม 2 คน และส่วนใหญ่เป็นกรรมการที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยหรือสังกัดมหาวิทยาลัย และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิการบดี ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่พนักงานมหาวิทยาลัย จึงเปรียบเสมือนกับผู้ได้บังคับบัญชาในฐานะกรรมการอุทธรณ์มาตรวจสอบและวินิจฉัยการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการสั่งลงโทษทางวินัย และเมื่อไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่กรรมการอุทธรณ์แล้ว ต้องกลับไปปฏิบัติหน้าที่ผู้ได้บังคับบัญชาอีก ทำให้เกรงใจหรือเกรงกลัวผลกระทบที่เกิดจากการปฏิบัติงานโดยผู้บังคับบัญชา และเกิดความไม่เป็นกลางในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างและสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการในระบบพิทักษ์คุณธรรมคือคณะกรรมการอุทธรณ์ของแต่ละมหาวิทยาลัยที่ไม่เหมาะสม และมีจุดยึดโยงและมีส่วนได้เสียกับองค์กรที่ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ส่งผลทำให้การดำเนินการกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของพนักงานมหาวิทยาลัย ไม่สามารถรับประกันได้ว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นธรรม ส่งผลเสียต่อระบบพิทักษ์คุณธรรมซึ่งเป็นการมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อุทธรณ์ในการขอพิจารณาทบทวนการลงโทษทางวินัย ทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยไม่ได้รับการรับรองและความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการที่จะขออุทธรณ์โทษทางวินัย ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของพนักงานมหาวิทยาลัยในสถาบันอุดมศึกษาตามหลักของระบบพิทักษ์คุณธรรมว่าจะได้รับความยุติธรรมและได้รับการเยียวยาความเสียหายที่ได้รับจากการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ และไม่สามารถลดปัญหาการนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองได้

## 5. ข้อเสนอแนะ

### 5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

ผู้วิจัยจึงเห็นควรเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. .... โดยมีหลักการและสาระสำคัญ โดยกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่าห้าคน โดยกำหนดให้กรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสาม เป็นกรรมการที่เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการทางวินัยซึ่งจะมาจากบุคคลภายนอกสถาบันอุดมศึกษาก็ได้ และกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนเป็นนิติกร และกำหนดการรักษาวินัยเป็นข้อปฏิบัติ ข้อห้ามปฏิบัติ การกระทำที่ถือว่าเป็นวินัยร้ายแรงไว้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และกำหนดโทษทางวินัยให้เสมอภาคกัน

### 5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการอุทธรณ์ของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ผู้วิจัยจึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใน



สถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. ....กำหนดให้มีการวางหลักการให้เมืองศรีนครกลางที่มีความเป็นอิสระและคณะกรรมการที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการด้านระบบพิทักษ์คุณธรรม ในการทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษา เช่นเดียวกับคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (ก.พ.ค.) ของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.) ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากปัจจุบัน

6. บรรณานุกรม เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาสานต์. (2540). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. จีระชัยการพิมพ์.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ:วิญญูชน.

ระบบคุณธรรมภาครัฐ. **ก.พ.ค.ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม**.

การดำเนินการกิจของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ พนักงานมหาวิทยาลัยเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษา (ก.อ.พ.) ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. ....

วเรจน์ ภาศิริตัน. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สำนักงาน ก.พ.. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.).

สำนักงาน ก.พ.. (2550). **เปิดโลกความรู้ พัฒนาทุนมนุษย์ ระบบพิทักษ์คุณธรรมไทย-สหรัฐอเมริกา**.

สำนักงาน ก.พ.. การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. รายงานการศึกษา.