

บทที่ 2

วิวัฒนาการและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยและ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการและประวัติความเป็นมาและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการในอดีต ตั้งแต่เริ่มใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2471 จนถึงปัจจุบัน ว่ามีความเป็นมาอย่างไร มีพัฒนาการมาเป็นลำดับที่ทำให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการอย่างไรบ้าง ตลอดจนแนวคิดหลักการและเหตุผลของการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อนำไปสู่การเสนอหลักการที่เหมาะสมและควรจะเป็นของการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.1 วิวัฒนาการการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2471 ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎ ก.พ. ฉบับต่อๆ มา ก็ได้มีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขเรื่องการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นลำดับ ซึ่งวิวัฒนาการดังกล่าวมีดังนี้

1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 เป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 ได้วางหลักการในการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ว่า

“โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกัณฑ์ด้วยการแสวงผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสละพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถ และรอบรู้ในวิถีและอุปนิสัยของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล”

จากความในคำปรารภของพระราชบัญญัติดังกล่าว แสดงถึงหลักการในการวางระเบียบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ว่า

(1) ให้เลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถ (competence) เข้าราชการตามระบบคุณธรรม (merit system)

(2) ให้การรับราชการเป็นอาชีพ (career service) ไม่กีดกันด้วยการหาผลประโยชน์ในทางอื่น อันเป็นผลให้ข้าราชการได้รับค่าตอบแทนการทำงานเพียงพอแก่การครองชีพ ตั้งหน้าทำราชการโดยไม่ต้องประกอบอาชีพอื่น อีกทั้งไม่ให้หากินจากตำแหน่งหน้าที่ตามระบบ “กินตำแหน่ง” หรือ “กินเมือง” ตามที่เคยปฏิบัติมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา

(3) ให้ข้าราชการมีวินัย ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(4) ให้ทางราชการได้ประโยชน์ยิ่งขึ้นจากการมีข้าราชการมีความรู้ ความสามารถ และมีวินัย¹

โดยสรุปก็คือให้ข้าราชการมีคุณภาพ คุณธรรมและคุณภาพชีวิตที่ดีและให้ทางราชการได้ประโยชน์ยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ได้บัญญัติข้อวินัยที่กำหนดให้ข้าราชการต้องถือปฏิบัติไว้ในมาตรา 31 และวินัยที่เป็นข้อห้ามมิให้ข้าราชการปฏิบัติไว้ในมาตรา 32, 33, 34, และมาตรา 35 และได้บัญญัติลักษณะพฤติกรรมที่ต้องถูกลงโทษไล่ออกไว้ในมาตรา 38 โทษทางวินัยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 36 ตามหมวด 3 ภาค 3 และภาค 4 สำหรับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนยังไม่มีปรากฏตามพระราชบัญญัตินี้²

ส่วนการดำเนินการทางวินัยพระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนไว้ เพียงแต่กำหนดไว้ว่าผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยที่มีโทษถึงไล่ออก จะต้องมีการไต่สวนและพิจารณาเสียก่อน³ และได้มีการกำหนดวิธีการไต่สวนว่าจะต้องมีคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 3 คน จึงจะเป็นคณะกรรมการได้ แต่ถ้าจะสั่งลงโทษลดตำแหน่ง หรือลดขั้น ตัดเงินเดือน หรือกำหนดโทษเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ผู้กระทำความผิดวินัย สามารถลงโทษได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการไต่สวนก่อนนอกจากนี้ ยังกำหนดในเรื่องการพักหน้าที่ราชการระหว่างไต่สวนด้วย⁴ ต่อมา

¹ สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 4.

² แหล่งเดิม. หน้า 25-26 .

³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471, มาตรา 45.

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471, มาตรา 44.

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันตามลักษณะ 6 วินัยข้าราชการพลเรือน หมวด 1 ชนิดต่างๆ ของวินัย ตามมาตรา 39 ถึงมาตรา 48 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 5 สถาน ตามมาตรา 49 การพิจารณาลงโทษ ตามมาตรา 50 ถึงมาตรา 52 การรักษาวินัยข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 55 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 56⁵

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476 มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 คือ ได้มีการเปลี่ยนโทษ “ลดตำแหน่ง” เป็น “ลดขั้นเงินเดือน” และการลงโทษไล่ออกต้องให้ ก.พ. พิจารณาอนุมัติ และได้กำหนดให้มีกระบวนการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยด้วย⁶

ส่วนการดำเนินการทางวินัยมิได้กำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนไว้ เพียงแต่กำหนดไว้ว่าผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยที่มีโทษถึงไล่ออก จะต้องมีการไต่สวนและพิจารณาเสียก่อน และได้มีการกำหนดวิธีการไต่สวนว่าจะต้องมีคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 3 คน จึงจะเป็นคณะกรรมการได้ แต่ถ้าจะสั่งลงโทษลดตำแหน่ง หรือลดขั้น ตัดเงินเดือน หรือดำเนินโทษเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ผู้กระทำผิดวินัย สามารถลงโทษได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการไต่สวนก่อน นอกจากนี้ ยังกำหนดในเรื่องการพักหน้าที่ราชการระหว่างไต่สวนด้วย⁷ ต่อมา

3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2479 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันตามลักษณะ 7 วินัยข้าราชการพลเรือน หมวด 1 ข้อความทั่วไป ตามมาตรา 45 ถึงมาตรา 54 หมวด 2 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 5 สถาน ตามมาตรา 55 การพิจารณาลงโทษตามมาตรา 56 ถึงมาตรา 61 หมวด 3 การรักษาวินัยข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 63 การร้องทุกข์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 64⁸

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2479 มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476 คือ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโทษทางวินัยซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476 กำหนดไว้ 5 สถานคือ ไล่ออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน และดำเนินโทษ เพิ่มเป็นให้มีโทษปลดออกและโทษ ภาคทัณฑ์ เพิ่มขึ้น โดยไม่มีโทษ ลดขั้นเงินเดือน และได้แก้ไขการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นการ

⁵ สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 51-52.

⁶ แหล่งเดิม. หน้า 39.

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476, มาตรา 53.

⁸ สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 110-116.

ร้องทุกข์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งก็มีความหมายเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476 นั้นเอง⁹

ส่วนการดำเนินการทางวินัย พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้ ก.พ. เป็นผู้สอบสวนพิจารณาข้าราชการพลเรือนผู้ที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งถึงกับจะต้องถูกไล่ออก หรือปลดออกจากราชการ เมื่อ ก.พ. สอบสวนและพิจารณาเห็นควรไล่ออกจากราชการ ให้แจ้งเจ้ากระทรวงเพื่อสั่งไล่ออก¹⁰ ส่วนวิธีการสอบสวนยังคงปฏิบัติเช่นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อนๆ ต่อมา

4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2482 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันตามลักษณะ 7 วินัยและการรักษาวินัย หมวด 1 ข้อความทั่วไป ตามมาตรา 46 ถึง มาตรา 56 หมวด 2 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 5 สถาน ตามมาตรา 57 กำหนดลักษณะการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ต้องถูกลงโทษไล่ออกไว้ในตามมาตรา 58 (ก) ถึง (จ) การพิจารณาลงโทษตามมาตรา 59, 61, 62 และ 63 หมวด 3 การรักษาวินัยตามมาตรา 65 การร้องทุกข์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 66¹¹

ส่วนการดำเนินการทางวินัยได้ลดอำนาจของ ก.พ. ที่เดิมให้ ก.พ. สอบสวนและพิจารณากรณีข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงทั้งหมด เปลี่ยนเป็นให้ ก.พ. พิจารณาเฉพาะข้าราชการพลเรือนชั้นเอกและชั้นพิเศษ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาชั้นโทและชั้นตรี อ.ก.พ. กรมพิจารณาชั้นจัตวาในส่วนกลาง และ อ.ก.พ. จังหวัด พิจารณาชั้นจัตวาในส่วนภูมิภาค ถ้าพิจารณาเห็นสมควรไล่ออกจากราชการ ให้แจ้งเจ้ากระทรวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณีเพื่อสั่งไล่ออกต่อไป¹² ส่วนวิธีการสอบสวนยังคงเป็นเช่นเดิม ต่อมา

5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2485 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันตามลักษณะ 6 วินัยข้าราชการพลเรือน หมวด 1 วินัยตามมาตรา 48 ถึง มาตรา 59 หมวด 2 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 5 สถาน ตามมาตรา 60 กำหนดลักษณะการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ต้องถูกลงโทษไล่ออกไว้ในตามมาตรา 61 (ก) ถึง (จ) การพิจารณาลงโทษตามมาตรา 62 และมาตรา 65 หมวด 3 การรักษาวินัย ตามมาตรา 67 ถึงมาตรา 70 หมวด 4 การร้องทุกข์และการพิจารณาการร้องทุกข์ตามมาตรา 71 ถึงมาตรา 76¹³

⁹ สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 125.

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2479, มาตรา 56.

¹¹ สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 150-155.

¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2482, มาตรา 58.

¹³ สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 207-214.

ส่วนการดำเนินการทางวินัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2485 มาตรา 61 ได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจและหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอย่างน้อย 3 คน ขึ้นทำการสอบสวน ดังนี้

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมาย สำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษและชั้นเอก

(2) ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากรม หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย สำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นโทและชั้นตรี และข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา ในราชการบริหารส่วนกลาง

(3) ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายสำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ส่วนอำนาจการพิจารณาเป็นอำนาจของ ก.พ. โดยเมื่อคณะกรรมการทำการสอบสวนและรายงานแล้ว ให้เจ้ากระทรวงทำความเห็นรายงานไปยัง ก.พ. เมื่อ ก.พ. พิจารณาเห็นควรไล่ออกจากราชการ จึงให้เจ้ากระทรวงสั่งไล่ออกต่อไป แต่ถ้าเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ให้เจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจพิจารณาสั่งไล่ออกได้โดยไม่ต้องทำการสอบสวน¹⁴

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2485 ได้เริ่มกำหนดระยะเวลาในการสอบสวน โดยให้สอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่อย่างช้าไม่เกิน 30 วัน และขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้งๆละไม่เกิน 15 วัน หากจะขยายเวลาอีกต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง¹⁵ และได้บัญญัติถึงเรื่องการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนระหว่างสอบสวนหรือต้องหาคดีอาญาไว้ด้วย¹⁶ ต่อมา

6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2495 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันตามลักษณะ 10 ข้าราชการพลเรือน หมวด 1 วินัย ตามมาตรา 68 ถึงมาตรา 80 หมวด 2 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 6 สถานตามมาตรา 81 กำหนดลักษณะการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ต้องถูกลงโทษไล่ออกไว้ในตามมาตรา 82 (ก) ถึง (จ) การพิจารณาลงโทษตามมาตรา 84 และมาตรา 87 หมวด 3 การรักษาวินัยตามมาตรา 89 ถึงมาตรา 92 หมวด 4 การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 93 ถึงมาตรา 99¹⁷

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2495 มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2485 คือ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโทษ

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2485, มาตรา 61 วรรคสอง.

¹⁵ แหล่งเดิม. มาตรา 61 วรรคสาม.

¹⁶ แหล่งเดิม. มาตรา 63.

¹⁷ สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 267-275.

ทางวินัย โทษให้ออก อีกสถานหนึ่ง และการลงโทษไล่ออก ปลดออกให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณา อนุมัติ ไม่ต้องให้ ก.พ. พิจารณาอนุมัติตั้งแต่ก่อน และได้เปลี่ยนคำว่า “ร้องทุกข์” เป็น “อุทธรณ์” โดยใช้ในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยเช่นเดียวกับที่เคยใช้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476¹⁸

ส่วนการดำเนินการทางวินัยให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน สำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นเอกลงมา ส่วนอำนาจการพิจารณาเป็นอำนาจของ ก.พ. โดยเมื่อ คณะกรรมการทำการสอบสวนและรายงานแล้ว ให้เจ้ากระทรวงทำความเห็นรายงานไปยัง ก.พ. เมื่อ ก.พ. พิจารณาเห็นควรไล่ออกจากราชการ จึงให้เจ้ากระทรวงสั่งไล่ออกต่อไป แต่ถ้าเป็น ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ให้เจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจพิจารณาสั่ง ไล่ออกได้โดยไม่ต้องทำการสอบสวน และได้กำหนดเวลาแล้วเสร็จด้วยว่า เมื่อขยายเวลาแล้ว ต้อง แล้วเสร็จภายในเวลาไม่เกิน 9 เดือน¹⁹ และได้บัญญัติให้คณะกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายอาญาเป็นครั้งแรก²⁰ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ได้เริ่ม มีการออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาขึ้น 2 ฉบับ โดยให้หลักประกันแก่ผู้ถูกกล่าวหา เช่น ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำพยานหลักฐานมานำสืบแก้ข้อกล่าวหา ได้ ห้ามนำบุคคลอื่นนอกจากผู้กำลังถูกสอบสวนปากคำอยู่เข้าฟังการสอบสวน เป็นต้น²¹ และได้มี การออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจพิจารณาสั่งไล่ออกได้ โดยไม่ต้องทำการสอบสวนด้วย²² ต่อมา

7) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อ ปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันตามลักษณะ 4 วินัยข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 69 ถึงมาตรา 82 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 6 สถานตามมาตรา 83 กำหนดลักษณะการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ ต้องถูกลงโทษไล่ออกไว้ในตามมาตรา 84 (ก) ถึง (ข) การพิจารณาลงโทษตามมาตรา 90, 91, 94

¹⁸ แหล่งเดิม. หน้า 249.

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2495, มาตรา 82 วรรคสี่.

²⁰ แหล่งเดิม. มาตรา 83.

²¹ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 82 (พ.ศ. 2495) และฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2496) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2495 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.

²² กฎ ก.พ. ฉบับที่ 42 (พ.ศ. 2495) ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2495 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.

และมาตรา 95 การรักษาวินัยตามมาตรา 93 การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 97 ถึงมาตรา 105²³

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2497 มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2495 คือ การลงโทษไล่ออก ปลดออก และให้ออกให้เสนอ อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.ภาค หรือ อ.ก.พ.จังหวัดแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณา และให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเพื่อพิจารณาได้ ในกรณีที่ถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ถ้าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการภาคให้อุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงและให้ อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณาเป็นยุติ ส่วนกรณีอื่นให้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีและให้ ก.พ.พิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรีสั่งการ²⁴

การดำเนินการทางวินัยพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีหลักการใหม่ที่ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับข้าราชการในทุกกระทรวง²⁵ และได้แก้ไขในเรื่องกำหนดเวลาสอบสวนแล้วเสร็จ ซึ่งเดิมกำหนดว่าต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในเวลาไม่เกิน 9 เดือน เป็นบัญญัติแต่เพียงว่า แต่ถ้ายาวเวลาแล้วยังสอบสวนไม่แล้วเสร็จ การสอบสวนจะเป็นอันใช้ได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากเจ้ากระทรวง²⁶ และได้กำหนดอำนาจในการลงโทษของผู้บังคับบัญชาไว้ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ เมื่อมีการลงโทษแล้วต้องรายงานตามลำดับจนถึงเจ้ากระทรวง²⁷ และให้กระทรวงหรือกรมรายงานไปยัง ก.พ.²⁸

กฎ ก.พ.ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 นี้ ได้ให้หลักประกันแก่ผู้ถูกกล่าวหามากขึ้นโดยประธานกรรมการต้องเป็นข้าราชการที่อยู่ในชั้นหรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ในการสอบสวนต้องมีกรรมการนั่งสอบสวนอย่างน้อย 2 คน ในการประชุมปรึกษาต้องมีประธานกรรมการและกรรมการไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่ง แต่ไม่น้อยกว่า 3 คน จึงจะเป็นองค์ประชุม คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาเท่าที่ปรากฏให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงข้อกล่าวหา ตลอดจนนำพยานหลักฐานมานำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ แต่ห้ามมิให้บุคคลอื่นนอกจากผู้กำลังถูกสอบสวนอยู่เข้าฟังการสอบสวน เว้นแต่ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชา

²³ สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 307-317.

²⁴ แหล่งเดิม. หน้า 283.

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2497, มาตรา 84 วรรคสอง.

²⁶ แหล่งเดิม มาตรา 84 วรรคสาม.

²⁷ แหล่งเดิม มาตรา 95 วรรคหนึ่ง.

²⁸ แหล่งเดิม มาตรา 96.

ของผู้ถูกสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือบุคคลที่คณะกรรมการสอบสวนเรียกตัวมาเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวน²⁹ ต่อมา

8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันตามลักษณะ 3 ข้าราชการพลเรือน หมวด 4 วินัยและการรักษาวินัย ตามมาตรา 65 ถึงมาตรา 82 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 6 สถานตามมาตรา 83 การสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 86 วรรคสอง วรรคสี่และวรรคเจ็ด อำนาจคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 88 การรายงานการลงโทษตามมาตรา 92 และมาตรา 93 หมวด 6 การร้องทุกข์และการพิจารณาการร้องทุกข์ตามมาตรา 102 หมวด 7 การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 103 ถึงมาตรา 107³⁰

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518 มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2497 คือ การลงโทษไล่ออก ปลดออก และให้ออก ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งการลงโทษได้ โดยไม่ต้องเสนอ อ.ก.พ. ใดพิจารณา ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการรักษาวินัยข้าราชการและให้การพิจารณาลงโทษข้าราชการมีความฉับพลัน โดยให้ไปแสวงหาความยุติธรรมในชั้นอุทธรณ์ และให้มีกระบวนการร้องทุกข์อีกกระบวนการหนึ่ง³¹

การดำเนินการทางวินัยได้ออกกฎ ก.พ. ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2518) ซึ่งมีสาระสำคัญคล้ายกับกฎ ก.พ. ฉบับก่อน โดยมีข้อแตกต่างบ้างในเรื่องกำหนดระยะเวลาในการคัดค้านและการพิจารณาคัดค้าน ถ้าผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนยังไม่ได้วินิจฉัยสั่งการคัดค้าน ห้ามไม่ให้ผู้ถูกคัดค้านร่วมในการสอบสวน และกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน และขยายเวลาการสอบสวนได้ 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 15 วัน ถ้ายังสอบสวนไม่แล้วเสร็จ ให้รายงานเหตุที่ทำการสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทุก 15 วัน และให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการเร่งรัดการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาให้อภัยคำรับสารภาพ หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดในเรื่องที่สอบสวนจะไม่สอบสวนต่อไปก็ได้³²

²⁹ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 60 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2497 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.

³⁰ สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 471-481.

³¹ แหล่งเดิม. หน้า 447.

³² กฎ ก.พ. ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.

ต่อมาได้ยกเลิกกฎ ก.พ. ฉบับเดิมและออกกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาเพื่อให้การสอบสวนรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยมีสาระสำคัญแตกต่างจากกฎ ก.พ. เดิมคือ³³

(1) คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมายหรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์การดำเนินการทางวินัย เป็นกรรมการสอบสวนอย่างน้อย 1 คน เพื่อให้มีผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการสอบสวน ซึ่งจะทำให้การสอบสวนถูกต้องและรวดเร็วขึ้น

(2) กำหนดวิธีการสอบสวนเป็นขั้นตอน ทำให้ง่ายต่อการปฏิบัติ

(3) ถ้าผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านกรรมการสอบสวน และผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่สั่งยกคำคัดค้านภายใน 15 วัน ถือว่าการคัดค้านนั้นมีเหตุรับฟังได้และให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน สั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวนโดยเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้ไม่ให้เป็นการประวิงการสอบสวน และเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา

(4) มีการกำหนดระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนการสอบสวน ได้แก่ ระยะเวลาในการแจ้งข้อกล่าวหา การรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา การประชุมพิจารณาว่าพยานหลักฐานมีน้ำหนักพอสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือไม่ การสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานหลักฐานที่หักล้างข้อกล่าวหา การประชุมพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหาหรือไม่ การทำรายงานการสอบสวน รวมแล้วจะต้องดำเนินการสอบสวนไม่เกิน 120 วัน กรณีที่เลยกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนรายงานต่อ ก.พ. เพื่อติดตามเร่งรัดการสอบสวนต่อไป

(5) การประชุมเพื่อลงมติว่าพยานหลักฐานมีน้ำหนักพอสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือไม่ และการประชุมเพื่อลงมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ ต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสอบสวนทั้งหมด

(6) กำหนดกรณีการสอบสวนตอนใดไม่ถูกต้องที่ทำให้การสอบสวนเสียไป หรือกรณีที่ให้มีการแก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้องได้ ต่อมา

9) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันตามลักษณะ 3 ข้าราชการพลเรือนสามัญ หมวด 4 วินัยและการรักษาวินัย ตามมาตรา 80 ถึงมาตรา 99 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 5 สถานตามมาตรา 100 การลงโทษ

³³ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.

ตามมาตรา 101 หมวด 5 การดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 102 ถึงมาตรา 111 หมวด 7 การอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 124 ถึงมาตรา 128 หมวด 8 การร้องทุกข์และการพิจารณาการ ร้องทุกข์ ตามมาตรา 129 และมาตรา 130³⁴

การแก้ไขปรับปรุงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับ พ.ศ. 2518 เป็น ฉบับ พ.ศ. 2535 มีหลักการว่าต้องปรับปรุงระบบข้าราชการให้มีลักษณะให้ “จืด” “แจ่ว” “กระจ่าย” “กระจ่าง” และ “กระจุกกระจิก” ซึ่งมีสาระสำคัญในการปรับปรุงในส่วนของการดำเนินการทาง วินัย และการอุทธรณ์ดังนี้

1. การปรับปรุงระบบข้าราชการให้ “แจ่ว” นั้นมีการปรับปรุง ดังนี้

(1) ให้มีจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนมีคุณภาพ “แจ่ว” ยิ่งขึ้น จึงกำหนดให้ ก.พ.ออกข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน และให้ ข้าราชการยึดถือและปฏิบัติตามจรรยาบรรณนั้นเป็นส่วนหนึ่งของวินัยด้วย ทั้งนี้ โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 91

(2) เพิ่มบทบาทหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง โดยให้มีหน้าที่พิจารณาการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ตรวจสอบพิจารณารายงานของผู้บังคับบัญชาในการ ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการหรือให้ข้าราชการออกจากราชการ ตามกรณีที่กำหนดในระเบียบ ก.พ. เพื่อทักท้วงหรือรับทราบตามมาตรา 109 และมาตรา 121

(3) เพิ่มบทบาทหน้าที่ของ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด โดยให้มีหน้าที่พิจารณา เกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตามกรณีที่ กำหนดไว้ด้วย

2. การปรับปรุงระบบข้าราชการให้ “กระจ่าย” นั้นมีการปรับปรุง ดังนี้

(1) กระจ่ายอำนาจของ ก.พ. ไปให้ อ.ก.พ. กระทรวง เช่น ในการตรวจสอบรายงาน การลงโทษข้าราชการ และรายงานการให้ข้าราชการออกจากราชการในบางกรณี ดังปรากฏใน มาตรา 109 มาตรา 121 และระเบียบ ก.พ. ที่ออกตามมาตรา 8 (7) เป็นต้น

(2) กระจ่ายอำนาจของ อ.ก.พ.กระทรวงไปให้ อ.ก.พ. กรม เช่น การพิจารณา ลงโทษข้าราชการสถานไล่ออก ปลดออก และการพิจารณาให้ข้าราชการออกจากราชการในบาง กรณี ดังปรากฏในมาตรา 104 (2) และมาตรา 115 เป็นต้น

(3) กระจ่ายการตัดสินใจลงไปยังผู้บังคับบัญชาระดับล่างตามลำดับ เช่น อำนาจสั่ง บรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 52 ซึ่งนำไปใช้ในการลงโทษและสั่งให้ออกจากราชการด้วย เป็นต้น

³⁴ สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 607-626.

3. การปรับปรุงระบบข้าราชการให้ “กระฉ่าง” นั้น คือให้ดำเนินการบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่าง “โปร่งใส” มีการปรับปรุง ดังนี้

(1) ให้มีการสืบสวนหรือพิจารณาให้มีความกระฉ่างว่ากรณีมีมูลเสียก่อนจึงจะตั้งเรื่องกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัย คือ เมื่อมีผู้ร้องกล่าวหาหรือมีข้อสงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย ไม่ให้ตั้งเรื่องกล่าวหาเลยทันที อันจะทำให้ข้าราชการเสียชื่อเสียงหรือเสียสิทธิบางประการไป แต่ให้สืบสวนหรือพิจารณาเสียก่อนว่ากรณีมีมูลหรือไม่ เมื่อเห็นว่ากรณีมีมูลจึงจะตั้งเรื่องกล่าวหาได้ (มาตรา 99) ทั้งนี้ แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งมีได้บัญญัติให้มีการสืบสวนหรือพิจารณาว่ากรณีมีมูลเสียก่อนจึงจะตั้งเรื่องกล่าวหาได้ ผู้บังคับบัญชาจึงมักจะตั้งเรื่องกล่าวหาข้าราชการทั้งที่ยังไม่กระฉ่าง ว่ากรณีมีมูลหรือไม่ โดยเกรงว่าเมื่อมีผู้ร้องกล่าวหาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาแล้วไม่ดำเนินการทางวินัยทันที ผู้บังคับบัญชาจะมีความผิดฐานละเลยหน้าที่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นี้ ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาเข้าใจชัดเจนขึ้นว่า เมื่อมีผู้กล่าวหาว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชา “สืบสวน” ก่อนเพื่อทราบว่า กรณีมีมูลหรือไม่ ถ้าไม่มีมูลก็ยุติเรื่องได้โดยไม่ต้องสอบสวน ถ้ามีมูลก็จะสอบสวนพิจารณาความผิด

(2) ให้มีการสอบสวนให้มีความจริงและยุติธรรมทุกกรณี เว้นแต่กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง (มาตรา 102) ทั้งนี้ แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งบังคับให้ต้องสอบสวนก่อนลงโทษเฉพาะกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่จะลงโทษถึงไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก เท่านั้น ส่วนกรณีความผิดไม่ร้ายแรงที่จะลงโทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ จะลงโทษโดยไม่สอบสวนก็ได้ จึงอาจมีการลงโทษ โดยไม่เป็นที่กระฉ่างชัดว่ากระทำผิดจริงหรือไม่ก็ได้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นี้ ได้ให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการเพิ่มขึ้นโดยให้สอบสวนให้มีความกระฉ่าง ก่อนลงโทษทุกกรณีและทุกสถานโทษ เว้นแต่กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งจึงจะไม่ต้องสอบสวน

(3) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษในความผิดที่ไม่ร้ายแรง (โทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์) ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณี (มาตรา 125) ทั้งนี้แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ซึ่งการให้ผู้บังคับบัญชาคนเดียวพิจารณาอุทธรณ์เช่นนั้น ไม่เป็นหลักประกันเพียงพอว่าจะให้ความเป็นธรรมและความกระฉ่างปราศจากข้อสงสัยของผู้ถูกลงโทษได้

(4) ให้ข้าราชการร้องทุกข์ได้เมื่อมีความคับข้องใจ อันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา ต่อตนในกรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. โดยร้องต่อผู้บังคับบัญชา หรือ อ.ก.พ. หรือ

ก.พ. แล้วแต่กรณี ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ ก.พ. (มาตรา 130) ทั้งนี้ เพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากที่เคยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งเคยให้ร้องทุกข์ได้เฉพาะกรณีที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

4. การปรับปรุงระบบข้าราชการ “กระจุกกระจิก” นั้นมีการปรับปรุง ดังนี้

(1) ยกเลิกโทษให้ออก และให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ทั้งนี้แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดโทษให้ออกเป็นโทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ด้วย โดยให้ผู้ถูกลงโทษสถานนี้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ไม่มีโทษให้ออก (การให้ออกจากราชการทุกกรณีไม่เป็นการลงโทษทางวินัย) ส่วนโทษปลดออก คงมีอยู่ แต่ให้ผู้ถูกลงโทษสถานนี้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญทำนองเดียวกับโทษให้ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (ผู้ถูกลงโทษปลดออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ไม่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เท่ากันเป็นการรวมโทษให้ออกกับโทษปลดออกเข้าด้วยกัน และใช้ชื่อว่า “ปลดออก” โดยให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญนั่นเอง (มาตรา 100 และ 104 วรรคสุดท้าย)

(2) ให้งดโทษได้สำหรับความผิดเล็กน้อย แม้จะทำผิดหลายครั้ง (มาตรา 103 วรรคสองสุดท้าย) ทั้งนี้ แตกต่างจากที่เคยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งให้งดโทษได้เฉพาะสำหรับความผิดเล็กน้อยที่ทำครั้งแรกเพียงครั้งเดียวเท่านั้นแต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ถ้าเป็นความผิดเล็กน้อย ถึงดลให้ได้ แม้ทำผิดหลายครั้ง

(3) ให้ข้าราชการที่ไม่เลื่อมใสในการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติ (มาตรา 114) ทั้งนี้ แตกต่างจากที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งไม่ได้บัญญัติให้ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติฐานนี้ แต่เป็นกรณีที่จะต้องพิจารณาโทษทางวินัยฐานไม่สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือพิจารณาให้ออกจากการฐานประพฤติตนไม่เหมาะสม

(4) แก้ออกบทพร้อม-อุดช่องโหว่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อแก้ข้อบกพร่อง-อุดช่องโหว่ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 อีกบางประการเช่น

(4.1) บทวินัยที่เคยกำหนดให้สุภาพเรียบร้อยและรักษาความสามัคคีระหว่างข้าราชการ ขยายให้สุภาพเรียบร้อยและรักษาความสามัคคีกับผู้ร่วมปฏิบัติราชการด้วย (มาตรา 93) ซึ่งคำว่า “ผู้ร่วมปฏิบัติราชการ” จะกินความรวมถึง ลูกจ้างของส่วนราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและ อ.ส. ด้วย

(4.2) ไม่ให้มีการลงโทษซ้ำในความผิดกรรมเดียวกัน โดยถ้ามีการเพิ่มโทษหรือเปลี่ยนโทษจากตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนเป็นอย่างอื่น เช่น เป็นไล่ออก หรือปลดออก ให้คืนเงินเดือนที่ตัดไปหรือลดไปแล้วแก่ผู้ถูกลงโทษ (มาตรา 109)

(4.3) ให้ลงโทษผู้โอนมาจากพนักงานเทศบาลและข้าราชการประเภทอื่นที่ทำผิดเมื่อครั้งเป็นพนักงานเทศบาลหรือข้าราชการประเภทอื่นนั้นได้ (มาตรา 111) และให้ผู้โอนมาดังกล่าวที่ถูกลงโทษก่อนโอนมา มีสิทธิอุทธรณ์ได้ด้วย (มาตรา 128)

(4.4) แยกบทวินัยที่กำหนดให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ฯลฯ ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความอดสาเห เอาใจใส่และระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ โดยไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการออกเป็น 3 มาตรา ให้ชัดเจนตามควรแก่กรณี คือ ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดี หรือก้าวหน้าแก่ราชการ (มาตรา 83) ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดสาเหเอาใจใส่และระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ โดยไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ (มาตรา 84) ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล(มาตรา 85)

(4.5) ผู้ได้บังคับบัญชาที่ได้รับคำสั่งอาจขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งได้ ถ้าเห็นว่า การปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ โดยทำเป็นหนังสือเสนอทันที ทั้งนี้ ไม่ถือเป็นการขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา แต่ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ก็ต้องปฏิบัติตาม จะขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยงมิได้ (มาตรา 88) วินัยข้อนี้แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งบัญญัติให้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยไม่เปิดโอกาสให้ทักท้วงหรือทบทวนได้เลยไม่ว่ากรณีใดๆ

(4.6) กรณีข้าราชการต้องหาว่ากระทำผิดวินัย แต่ออกจากราชการเสียก่อนจะพิจารณาลงโทษภายหลังได้เฉพาะไล่ออก และปลดออก ไม่ให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ (มาตรา 106) ทั้งนี้ แตกต่างจากที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ได้ด้วย

(4.7) ให้ข้าราชการใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะกรณีถูกลงโทษทางวินัย(ไล่ออก ปลดออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์) ส่วนกรณีอื่นๆ รวมทั้งถูกสั่งให้ออกทุกกรณีให้ใช้สิทธิร้องทุกข์ (มาตรา 124 มาตรา 129 และมาตรา 130) ทั้งนี้แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ในกรณีถูกสั่งลงโทษและถูกสั่งให้ออกจากราชการ ส่วนการร้องทุกข์ใช้สำหรับกรณีที่ร้องว่าผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น³⁵

การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้หลักประกันผู้ถูกกล่าวหามากขึ้น โดยแต่เดิมที่ผ่านมาในกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ไม่ได้มีการบัญญัติว่าจะต้องมีการสอบสวน ดังนั้น จึงอยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะสอบสวนหรือไม่ก็ได้ เปลี่ยนเป็นให้สอบสวนทางวินัยทั้งกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้สอบสวนตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร แต่ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนตามวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. เว้นแต่กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งจะไม่สอบสวนก็ได้³⁶ และได้ออกกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) โดยมีหลักประกันสิทธิของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเช่นเดียวกับ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) แต่มีสาระสำคัญแตกต่างไปจากเดิม ดังนี้

(1) เดิมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการประจำ เป็นแต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือน

(2) เดิมมติของคณะกรรมการสอบสวนต้องมีมติพิเศษ คือการประชุมลงมติว่าพยานหลักฐานมีน้ำหนักพอสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือไม่ และการประชุมลงมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสอบสวนทั้งหมด เปลี่ยนเป็นให้ถือเสียงข้างมาก แต่ต้องมีกรรมการร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 3 คน เพื่อให้ดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็วและง่ายต่อการพิจารณาคำเนินการ

(3) เดิมกำหนดระยะเวลาสอบสวนในกรณีปกติจำนวน 120 วัน เป็นกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนในกรณีปกติจำนวน 180 วัน โดยขยายได้ตามความจำเป็นครั้งละไม่เกิน 60 วัน แต่รวมระยะเวลาการสอบสวนทั้งหมดต้องไม่เกิน 270 วัน หากเกิน 270 วันต้องรายงาน อ.ก.พ.กระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อติดตามเร่งรัดการสอบสวน

(4) การแจ้งข้อกล่าวหาตาม สว.2 เดิมให้ระบุฐานและมาตราความผิด เป็นให้ระบุเฉพาะพฤติการณ์เท่าที่ปรากฏตามเรื่องที่กล่าวหา โดยไม่ต้องระบุฐานและมาตราความผิด แต่จะระบุฐานและมาตราความผิดในขั้นตอนการสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบตามแบบ สว.3

³⁵ สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 547-565.

³⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 102 วรรคหนึ่งและวรรคสอง.

(5) การแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว.3 เดิมแจ้งเมื่อพยานหลักฐานมีน้ำหนักพอสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นแม้พยานหลักฐานจะฟังได้ว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ก็จะต้องแจ้งสรุปพยานหลักฐานเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

(6) การติดตามเร่งรัดการสอบสวน เดิมให้ ก.พ. เป็นผู้ติดตามเร่งรัด เป็นให้ อ.ก.พ. กระทรวงเข้าสังกัดเป็นผู้ติดตามเร่งรัดการสอบสวน³⁷ ต่อมา

10) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2335 โดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนี้ เป็นฉบับที่ 2 ที่มีการวางหลักการในการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนไว้เป็นแนวในการตราบทบัญญัติและอนุบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการต่างๆ ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน และเป็นหลักให้ผู้บริหารทรัพยากรภาครัฐยึดถือปฏิบัติ

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 ได้วางหลักการในการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ว่า

“โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกัณฑ์ด้วยการแสวงผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสละพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถ และรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล”

จากความในคำปรารภของพระราชบัญญัติดังกล่าว แสดงถึงหลักการในการวางระเบียบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ว่า

(1) ให้เลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถ (competence) เข้าราชการการตามระบบคุณธรรม (merit system)

(2) ให้การรับราชการเป็นอาชีพ (career service) ไม่กัณฑ์ด้วยการหาผลประโยชน์ในทางอื่น อันเป็นผลให้ข้าราชการได้รับค่าตอบแทนการทำงานเพียงพอแก่การครองชีพ ตั้งหน้าทำราชการโดยไม่ต้องประกอบอาชีพอื่น อีกทั้งไม่ให้หาเงินจากตำแหน่งหน้าที่ตามระบบ “กินตำแหน่ง” หรือ “กินเมือง” ตามที่เคยปฏิบัติมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา

(3) ให้ข้าราชการมีวินัย ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

³⁷ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.

(4) ให้ทางราชการได้ประโยชน์ยิ่งขึ้นจากการมีข้าราชการมีความรู้ ความสามารถ และมีวินัย

โดยสรุปก็คือให้ข้าราชการมีคุณภาพ คุณธรรมและคุณภาพชีวิตที่ดีและให้ทางราชการได้ประโยชน์ยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อมาอีกหลายฉบับคงมีคำปรารภแต่เพียงว่า “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน” โดยไม่มีการวางหลักการในทางวิชาการแต่อย่างใด มีแต่เหตุผลซึ่งบันทึกไว้ประกอบกฎหมายฉบับนั้นๆ ที่พิมพ์เป็นหมายเหตุในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งก็มีใช้หลักพื้นฐานหรือแนวความคิดทางวิชาการเป็นเพียงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงกฎหมายเท่านั้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ฉบับนี้ เป็นฉบับที่ 2 ที่วางหลักการจัดระเบียบข้าราชการไว้ในมาตรา 34 ว่า

“การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า โดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรมและมีคุณภาพชีวิตที่ดี”

โดยสรุปก็คือให้ข้าราชการมีคุณภาพ คุณธรรมและคุณภาพชีวิตที่ดี และให้ทางราชการได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น ทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 นั้นเอง

ทั้งนี้ ในการตราบทบัญญัติ กฎ ระเบียบ เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลในกระบวนการต่างๆ การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการบริหารทรัพยากรภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐมนตรี ก.พ. ก.พ.ค. อ.ก.พ. นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือส่วนราชการ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการบริหารทรัพยากรบุคคลกรณีใดๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ก็ดี จะต้องให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว³⁸

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย อุตธรรมและร้องทุกข์ดังนี้

1. วางมาตรการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับต่างๆ ทุกฉบับจนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้บทบาทหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นของ ก.พ. ซึ่งถือกันว่าเป็น “watch-dog of merit system” ทำให้ ก.พ. มีบทบาทเกี่ยวกับการ

³⁸ สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม หน้า 658-660.

บริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ทั้งด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหารและด้านตุลาการ บทบาทในด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ การออกกฎ ก.พ. ระเบียบ และหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล บทบาทในด้านบริหาร ได้แก่ การเป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร บทบาทในด้านตุลาการ ได้แก่ การตีความและการวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กับพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการลงโทษข้าราชการพลเรือน และพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ทำให้ถูกมองว่า ก.พ. เป็นผู้เผด็จการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน อีกทั้งทำให้ ก.พ. มีลักษณะเหมือนคนสวมหมวก 3 ใบ คือ เมื่อทำหน้าที่เป็นผู้เป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหารก็สวมหมวกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นลูกมือของฝ่ายบริหาร เมื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องการลงโทษข้าราชการและพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ ก็สวมหมวกอีกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นผู้กำกับฝ่ายบริหาร ส่วนเมื่อทำหน้าที่เป็นผู้ออกกฎระเบียบและหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงานบุคคล ก็สวมหมวกอีกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นตัวของตัวเองบ้าง ไม่เป็นตัวของตัวเองบ้าง คือบางเรื่องก็กำหนดได้เอง บางเรื่องต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้ ก.พ. ซึ่งอยู่ภายใต้กำกับของฝ่ายบริหาร ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมให้สมบูรณ์ได้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ อิสระจากฝ่ายบริหาร กรรมการ ก.พ.ค. ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ได้รับคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกา คนหนึ่ง กับกรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิอีกคนหนึ่งเป็นกรรมการ และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 26)

ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามระบบคุณธรรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 ดังนี้

(1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาพ ความเป็นธรรมและประโยชน์ของทางราชการ

(2) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติและจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้

(4) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

เพื่อการดังกล่าว ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ และเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการ กับกำกับดูแลให้ กฎ ระเบียบ และคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบนี้เป็นไปตามระบบคุณธรรมด้วย ซึ่งถ้า ก.พ.ค. เห็นว่า กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และมีจุดมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ก.พ.ค. จะแจ้งให้ผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้น แก้ไข หรือยกเลิกได้ (มาตรา 126)

ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว มีคำวินิจฉัยให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการใด ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น ผู้บังคับบัญชาใดไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กฎหมายให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น (มาตรา 116) ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีโทษถึงปลดออก หรือไล่ออก และอาจถูกฟ้องเป็นคดีทางอาญาหรือทางแพ่งก็ได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ก.พ.ค. จะรับพิจารณาเรื่องที่ข้าราชการร้องทุกข์ว่า มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติของตนของปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือนายกรัฐมนตรี เมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ประการใดผู้บังคับบัญชาดังกล่าวต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น (มาตรา 123)

สถานะภาพของ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ซึ่งอิสระจากฝ่ายบริหาร มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องตามหน้าที่และสั่งการให้หัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติตามได้โดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ ดังเช่น ก.พ. ที่ ก.พ. เป็นเพียงผู้พิจารณาเสนอความเห็นให้นายกรัฐมนตรีสั่งการในเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ ก.พ.ค. จึงสามารถพิทักษ์ระบบคุณธรรมและให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการได้แน่นอนกว่า ก.พ.³⁹

2. ปรับปรุงระบบจรรยาบรรณและวินัย

(1) เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2535 บัญญัติให้จรรยาบรรณเป็นส่วนหนึ่งของวินัย โดยให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตามจรรยาบรรณที่ ก.พ.กำหนดไว้ในข้อบังคับ ข้าราชการที่ทำผิดจรรยาบรรณเป็นผู้ทำผิดวินัย ซึ่งจะต้องถูกลงโทษทางวินัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แยกจรรยาบรรณออกเป็นหมวดหนึ่งต่างหาก โดยไม่รวมไว้ในหมวดวินัย (ลักษณะ 4 หมวด 5 มาตรา 78 และมาตรา 79) โดยมีแนวคิดว่า จรรยาเป็นปทัสถานทางสังคมที่พึงยึดถือปฏิบัติสำหรับผู้อยู่ในสังคมนั้นๆ ซึ่งจะต้องมีจิตสำนึกในการธำรงศักดิ์ศรี และผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของผู้อยู่ในสังคมนั้น ในสังคมข้าราชการก็มีจรรยาบรรณของข้าราชการที่พึงยึดถือปฏิบัติด้วยจิตสำนึกในการธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการและผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของรัฐ จรรยาบรรณเป็นข้อที่พึงปฏิบัติด้วยจิตสำนึก ไม่ใช่ข้อที่ต้องปฏิบัติด้วย

³⁹ สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 661-663.

การกระทำหรือไม่กระทำตามการบังคับอย่างวินัย มาตรการเสริมสร้างด้วยการพัฒนาจิตสำนึก หรือนำไปประกอบการพิจารณาความดีความชอบ หรือความเหมาะสมในการเลื่อนตำแหน่งหรือแต่งตั้ง หรือถ้าไม่เหมาะสมที่จะให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ใด ต้องให้พ้นจากหน้าที่นั้น ไม่ใช่ลงโทษตัดเงินเดือนแล้วให้คงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่เดิมถ้าไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการก็ต้องให้ออกจากราชการฐานประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่ใช่ลงโทษตัดเงินเดือนแล้วยังให้คงอยู่ในราชการต่อไป

อนึ่ง จรรยาข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แตกต่างจรรยาข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กล่าวคือ จรรยาข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นจรรยาบรรณกลางที่ใช้สำหรับข้าราชการพลเรือนทั้งหมด ส่วนจรรยาข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นจรรยาข้าราชการที่ส่วนราชการแต่ละแห่งกำหนดขึ้นใช้เฉพาะสำหรับข้าราชการในส่วนราชการนั้นเท่านั้น (ลักษณะ 4 หมวด 5)

(2) เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติบทวินัยไว้เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติปะปนกัน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แก้ไขปรับปรุงใหม่ โดยแยกบทวินัยที่เป็นข้อห้ามกับข้อปฏิบัติออกเป็นคนละส่วน และแยกการกระทำในลักษณะที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงออกเป็นคนละมาตรา เพื่อให้มีความชัดเจนและถูกต้องตามสภาพที่ควรจะเป็นในปัจจุบัน (ลักษณะ 4 หมวด 6 มาตรา 82 มาตรา 83 และมาตรา 85)

(3) ยกเลิกลักษณะความผิดวินัยในมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กรณีกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือว่าเป็นหน้าที่พิเศษที่จะสนใจและรับทราบเหตุการณ์ความเคลื่อนไหวอันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติและต้องป้องกันภัยอันตรายซึ่งจะยังเกิดแก่ประเทศชาติจนเต็มความสามารถ เนื่องจากไม่เคยมีการดำเนินการทางวินัยและลงโทษทางวินัยในกรณีนี้

(4) เพิ่มเติมลักษณะความผิดวินัยในเรื่อง “ไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ” ไว้เป็นข้อห้ามในมาตรา 83 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เนื่องจากที่ผ่านมามีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติการณ์การล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศข้าราชการเป็นจำนวนมาก ส่วนการกระทำอย่างไร เพียงใดจึงถือว่าเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศจะตราฎ ก.พ. ออกมาใช้บังคับต่อไป

(5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้กันผู้อยู่ในฐานะที่อาจถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำผิดวินัยกับข้าราชการอื่นไว้เป็นพยานได้ หากให้ข้อมูลหรือถ้อยคำจนเป็นเหตุให้มีการสอบสวนพิจารณาทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิด (ลักษณะ 4 หมวด

7 มาตรา 98) ทั้งนี้เป็นเงื่อนไขในการดำเนินการทางวินัยที่เพิกำหนดให้มีใหม่ โดยยังไม่เคยมีมาก่อนในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใด

(6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ ก.พ. กำหนดบทวินัยเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายได้ (ลักษณะ 4 หมวด 6 มาตรา 82 (11) และมาตรา 83 (10))

(7) แก้ไขโทษทางวินัย สถานโทษ “ลดชั้นเงินเดือน” เป็น “ลดเงินเดือน” เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีโทษทางวินัย ลดชั้นเงินเดือน ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ปรับปรุงระบบการกำหนดตำแหน่งและประเภทตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน โดยยกเลิกระบบ ซี หรือ common level และจัดทำมาตรฐานการกำหนดระดับตำแหน่ง แยกตามลักษณะของประเภทตำแหน่ง ซึ่งทำให้ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างบัญชีเงินเดือนที่กำหนดเพียงอัตราเงินเดือนขั้นต่ำและอัตราเงินเดือนขั้นสูงโดยไม่แสดงให้เห็นอัตราเงินเดือนเป็นขั้นๆ อันมีผลให้จะนำโทษ ลดชั้นเงินเดือน มาใช้ไม่ได้อีกต่อไป ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้แก้ไขโทษทางวินัย สถานโทษ “ลดชั้นเงินเดือน” เป็น “ลดเงินเดือน” เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติและสอดคล้องกับการปรับปรุงระบบการกำหนดตำแหน่งดังกล่าว

(8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แก้ไขการดำเนินการทางวินัย กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กับกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแยกออกเป็นคนละมาตรากันอย่างชัดเจน โดยถ้าผลการสืบสวนหรือพิจารณามีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว และผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ (มาตรา 92) แต่ถ้ามีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อสอบสวนเสร็จแล้วให้รายงานผู้บังคับบัญชาพิจารณาต่อไป (มาตรา 93) ซึ่งจะแตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติการดำเนินการทางวินัย กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กับกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงรวมอยู่ในมาตราเดียวกัน โดยกำหนดให้กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง

และนำสืบแก้ข้อกล่าวหา (มาตรา 102) ซึ่งมีความไม่ชัดเจนว่า กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ต้องมีการสอบสวน หรือต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบหรือไม่ หรือสืบสวนแล้วลงโทษได้เลย เกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงแก้ไขให้เกิดความชัดเจนขึ้น⁴⁰

3. ปรับปรุงระบบการอุทธรณ์และการร้องทุกข์

(1) เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี สำหรับการต่อ ก.พ. ก.พ. เป็นเพียงผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้สั่งการ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยสั่งการได้ โดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการ (ลักษณะ 4 หมวด 9 มาตรา 114 มาตรา 115 และมาตรา 116) ทั้งนี้โดยมีแนวความคิดว่า การถูกลงโทษเป็นผลกระทบถึงความเป็นธรรมและความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการ ซึ่งกระทบหลักการส่วนหนึ่งของระบบคุณธรรม (merit system) จึงควรให้องค์กรที่อิสระจากฝ่ายบริหาร คือ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นผู้วินิจฉัยและสั่งการ

(2) เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การร้องทุกข์ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การร้องทุกข์ในกรณีที่เหตุเกิดจากปลัดกระทรวง รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. หากเหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาอื่นให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป (ลักษณะ 4 หมวด 10 มาตรา 123) แนวคิดที่ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เป็นเช่นเดียวกับการอุทธรณ์

(3) เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การถูกสั่งให้ออกจากราชการให้ร้องทุกข์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การถูกสั่งให้ออกจากราชการในบางกรณีให้อุทธรณ์ บางกรณีให้ร้องทุกข์ (ลักษณะ 4 หมวด 9 มาตรา 114 และหมวด 10 มาตรา 123)⁴¹

⁴⁰ สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 671-672.

⁴¹ สำนักงาน ก.พ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 672-673.

การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ปัจจุบันยังมีได้ตราขึ้นใช้บังคับ จึงต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลตามมาตรา 132 ที่บัญญัติให้นำกฎ ก.พ. ที่กำหนดไว้แล้วซึ่งใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งก็คือ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540)ฯ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งจะเป็นเอกเทศเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้นเอง

11) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

การดำเนินการทางวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับวินัย การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้เป็นการเฉพาะแต่โดยบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวประกอบด้วยข้อ 10 ของกฎ ทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และ กฎ ก.พ. มาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ออกใช้บังคับเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นวันที่มีผลใช้บังคับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ได้กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาจะต้องมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และได้รวมข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกันได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสามัญ (ก.พ.) มารวมอยู่ที่เดียวกัน เพื่อให้งานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเสมอภาค เป็นเอกเทศและสอดคล้องกับภารกิจ โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการและวิชาชีพ จึงกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยให้คณาจารย์และบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มาสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกันในหมวด 4 วินัยและการรักษาวินัย ตามมาตรา

37 ถึงมาตรา 47 โทษทางวินัยกำหนดไว้ 5 สถานตามมาตรา 48 หมวด 6 การดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 54 หมวด 8 การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตามมาตรา 61 ถึงมาตรา 65⁴²

ข้อวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้นำข้อวินัยของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาเป็นต้นแบบร่าง แต่ได้ตัดข้อวินัยฐานละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ฐานการรักษาความลับของทางราชการ และการวางตัวเป็นกลางทางการเมืองออก เพื่อให้แต่ละสถาบันอุดมศึกษาไปกำหนดไว้ในจรรยาบรรณที่เป็นความผิดทางวินัยตามข้อบังคับของแต่ละแห่ง และได้กำหนดห้ามนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใดให้กระทบสิทธิของผู้ถูกสอบสวน⁴³ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้อุทธรณ์ต่อสภามหาวิทยาลัย⁴⁴ ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและคำสั่งให้ออกจากราชการให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.อ.⁴⁵

การดำเนินการทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาและผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา⁴⁶ ซึ่งจะได้ศึกษาโดยละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและเพื่อรองรับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายหนึ่งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงรองรับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นวันที่มีผลใช้บังคับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้เพิ่มบทนิยามศัพท์ คำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” มีความหมายว่า “บุคคล

⁴² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 37-มาตรา 65.

⁴³ แหล่งเดิม, มาตรา 50.

⁴⁴ แหล่งเดิม, มาตรา 61.

⁴⁵ แหล่งเดิม, มาตรา 62.

⁴⁶ แหล่งเดิม, มาตรา 49 วรรคสาม.

ซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา” ดังนั้น พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จึงไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แต่เป็นประเภทที่สถาบัน อุดมศึกษาว่าจ้างตามสัญญาจ้างทั่วไป ไม่ว่าจะเรียกว่า พนักงานมหาวิทยาลัย บุคลากรตามสัญญาจ้าง และลูกจ้างชั่วคราว แล้วแต่จะเรียกตามที่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งกำหนด ซึ่งปัจจุบันประเภทพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และมีจำนวนมากกว่าประเภทข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีแนวโน้มเกษียณอายุราชการออกไปเรื่อยๆ และรัฐบาลก็มินโยบายไม่ให้มีการรับบรรจุเพิ่ม แต่ให้งบประมาณมาจ้างเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการแทนตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เกษียณอายุราชการออกไป

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดการดำเนินการทางวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการไว้ แต่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 65/1 ว่า “การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา” ดังนั้นจะเห็นว่า สภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจในการกำหนดข้อวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการในสังกัดได้อย่างอิสระ คล่องตัว ตามความต้องการและตามบริบทของแต่ละแห่งได้ ซึ่งตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการได้ออกข้อบังคับ กำหนดให้นำวินัยการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาใช้บังคับกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยอนุโลม

ดังนั้นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ จึงมีระบบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเช่นเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

2.2 หลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงหลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยว่ามีแนวคิดและจุดมุ่งหมายอย่างไร

ตามที่ได้มีแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการได้ส่งผลต่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทำให้ระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ต้องปรับเปลี่ยนไปตามแนวความคิดดังกล่าว โดยอาศัยหลัก 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1) หลักเอกภาพ การบริหารงานบุคคลภาครัฐจะต้องเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม (Merit System) กล่าวคือ จะต้องเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยเสมอภาคตามหลักความรู้ความสามารถ (Competency) เช่นเดียวกับระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความสับสนในการใช้บังคับ

2) หลักประสิทธิภาพ ระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ โดยมองวินัยเป็นกลไกเชิงบวกมากกว่าจะเป็นกลไกในเชิงลบที่มุ่งเน้นเพียงเพื่อการลงโทษ จุดประสงค์พื้นฐานของการลงโทษทางวินัยจะต้องเป็นไปเพื่อให้ผู้ถูกลงโทษปรับปรุงตนเองเพื่อผลในการดำเนินงานของรัฐบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

3) หลักโปร่งใส การใช้วินัยในหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นไปตามหลักโปร่งใส กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยเรื่องวินัยและการรักษาวินัย จะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ การดำเนินการทางวินัยนั้นจะเป็นอย่างรวดเร็ว โดยต้องมีการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสได้แก้ข้อกล่าวหา

4) หลักยุติธรรม ระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิอันพึงมีในการดำเนินการทางวินัย⁴⁷

หลักการทั้งสี่ประการถือเป็นหลักพื้นฐานในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ตั้งแต่การสรรหา คัดเลือก ไปจนถึงกระบวนการดำเนินการทางวินัย

⁴⁷ สำนักงาน ก.พ. (2546). การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รายงานการวิจัย). หน้า 2-3.

ข้อความคิดว่าด้วยวินัย

ความหมายของวินัย

คำว่า “วินัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542⁴⁸ หมายถึง ระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ ข้อปฏิภกหนึ่งในพระตริยปฏิภก

คำว่า “วินัย” ภาษาอังกฤษคือคำว่า “Discipline” ซึ่งมีคำอธิบายไว้ ดังนี้

คำว่า Discipline ตามพจนานุกรมของ Webster ได้อธิบายไว้ หมายความว่าถึง การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาการในการควบคุมตนเอง ความประพฤติ หรือความเป็นระเบียบและประสิทธิภาพ ผลของการฝึกอบรมดังกล่าวคือการควบคุมตนเองและความประพฤติที่อยู่ในระเบียบแบบแผน การยอมรับหรือการปฏิบัติตามการบังคับบัญชาและการควบคุม การปฏิบัติการเพื่อแก้ไขความประพฤติหรือการลงโทษ⁴⁹

J.B. Kingsbury ได้อธิบายคำว่า “discipline” ไว้ว่าวินัยหมายถึงการควบคุมความประพฤติการปฏิบัติของพนักงานซึ่งอาจรักษาไว้ได้สองวิธี คือ

- 1) โดยทางกฎข้อบังคับ คำสั่งและคำบัญชาซึ่งมีการลงโทษเป็นเครื่องหนุนหลัง หรือ
- 2) โดยทางการสั่งสอน การฝึกอบรม และประสบการณ์ในการเข้ารับงานที่ต้องการความรับผิดชอบ⁵⁰

Leon Magginson อธิบายว่า วินัยมาจากคำว่า “Discipline” แปลว่า “follower” วินัยดีจึงเป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี “good-leadership” วินัยมีความหมายแตกต่างกันเป็น 3 ลักษณะ คือ⁵¹

วินัยในลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง “self-control” เป็นการมองวินัยโดยมุ่งไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการเรียกว่า “self-discipline”

วินัยในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ “condition for orderly behavior” เป็นการมองวินัยโดยมุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์กรให้มีพฤติกรรมที่เป็นระเบียบโดยการสร้างเงื่อนไขชักนำต่างๆ

⁴⁸ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (2546). หน้า 1077.

⁴⁹ Webster’s New world Dictionary of The American Language. Cleveland & New York. (1968).
The World Publishing Company. p. 416.

⁵⁰ J.B. Kingsbury. (1975). *Personnel Administration. For Thai Students.* p. 52.

⁵¹ Leon C. Magginson. (1977). *Personnel and Human Resources Administration* (3 rd ed.). pp.468-470.

วินัยลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม “judicial due process” การมองวินัยในแง่ นี้มุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ มีการออกกฎ ระเบียบ ให้ปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนก็จะ ลงโทษผู้ทำผิด

ศาสตราจารย์ ดร.พนัส หันนาคินทร์ รักษาการตำแหน่งรองอธิการบดี มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรจน์ วิทยาเขตพิษณุโลก พ.ศ. 2526 ได้ให้ความหมายของคำว่าวินัยว่า อาจแยกได้ เป็น 2 ส่วน คือ⁵²

วินัยทางกาย (physical discipline) หมายถึงระเบียบหรือเครื่องกำหนดแนวทางความ ประพฤติที่แสดงออกทางกายที่สามารถตรวจสอบได้จากการแสดงพฤติกรรมนั้นๆ โดยตรง ว่า เป็นไปตามวินัยที่ได้กำหนดไว้ได้หรือไม่

วินัยทางจิต (mental discipline) หมายถึงระเบียบและความสำนึกภายในจิตใจ ที่จะ ควบคุมความประพฤติทางกายให้เป็นไปตามความต้องการ สิ่งที่จะประกันได้ว่าคนจะไม่ประพฤติ ออกนอกระเบียบได้ คือ ความมีสติสัมปชัญญะ ความรู้จักรับผิชอบชั่วดี หรือการมีวินัยทางจิต เมื่อมีวินัยทางจิตแล้วก็จะบังคับให้ความประพฤติของตนเป็นไปตามแนวทางที่ถูกตั้งอย่างแน่นนอน ไม่มีใครจะบังคับตัวเองให้ประพฤติได้ดีเท่ากับตัวเอง โดยเฉพาะเมื่อมีวินัยทางจิตดีแล้ว ก็เป็นเครื่อง รับประกันได้ว่าความประพฤติของคนๆ นั้น ย่อมจะเป็นไปในแนวทางที่ดี และเพราะมีวินัยทางจิต นี้เองจึงสามารถทำได้ดีโดยไม่ต้องมีใครบังคับหรือต้องใช้ความพยายามที่จะทำดี

อาจารย์ประวิณ ณ นคร อดีตเลขาธิการ ก.พ. ได้สรุปความหมายของคำว่า “วินัย” ว่ามี ความหมายได้ 2 ทาง คือ

1) ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติ หรือแบบสำหรับคนในองค์กร ในหมู่ ในเหล่า ในวงการแต่ละแห่ง ซึ่งเราเรียกข้อปฏิบัติ หรือแบบที่กำหนดไว้ หรือที่มุ่งหวังสำหรับคนใน วงการนั้นว่า “วินัย” เช่น ในวงการทหารก็มีวินัยทหารเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของทหาร ในวงการ ข้าราชการพลเรือนสามัญก็มีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของข้าราชการ พลเรือนสามัญ ในวงการข้าราชการครูก็มีวินัยข้าราชการครูเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของข้าราชการครู เมื่อพูดว่า “วินัยทหารต่างกับวินัยข้าราชการพลเรือน” ก็หมายความว่า ข้อปฏิบัติสำหรับทหารต่างกับ ข้อปฏิบัติสำหรับข้าราชการพลเรือนหรือแบบของพลเรือน

จากความหมายของวินัยในทางรูปธรรมดังกล่าวสามารถนำไปใช้เป็นหลักในทาง ปฏิบัติได้ว่า

(1) วินัยสำหรับคนในวงการต่างๆ อาจผิดแผกแตกต่างกันได้ การกระทำอย่างเดียวกั นในวงการหนึ่ง อาจถือว่าเป็นความผิด แต่ในอีกวงการหนึ่งอาจถือว่าเป็นความผิด เช่น ทหาร

⁵² สำนักงาน ก.พ. (2546). เล่มเดิม. หน้า 1.

บังคับบัญชากันตามลำดับชั้นยศ จึงต้องทำความเคารพผู้ที่มียศสูงกว่า ทหารไม่เคารพผู้มียศสูงกว่า ถือว่าผิดวินัย นี่เป็นแบบของทหาร ส่วนข้าราชการพลเรือนบังคับบัญชากันตามตำแหน่ง ฟังคำสั่งกันตามสายการบังคับบัญชา และไม่ถือว่าการทำความเคารพเป็นวินัย คนที่ไม่ทำความเคารพผู้บังคับบัญชา จึงไม่ผิดวินัย แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่ราชการก็จะผิดวินัย นี่เป็นแบบของพลเรือน สำหรับข้าราชการครูถือกันว่าเป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ที่ดีของศิษย์ จึงมีวินัยที่เคร่งครัดกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่น ข้าราชการครูเล่นการพนันไม่ได้เลย แม้จะเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตแล้วก็เล่นไม่ได้ผิดวินัย แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญเล่นการพนันที่ได้รับอนุญาตแล้วได้ ถ้าไม่เป็นการหมกมุ่นก็ไม่ผิดวินัย แบบของข้าราชการครูจึงแตกต่างกับแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(2) ในการพิจารณาว่าการกระทำใดผิดวินัยหรือไม่ ก็จะต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่ผิดข้อปฏิบัติ หรือผิดแบบของคนในวงการณ์นั้นหรือไม่ ในวงการข้าราชการนิยมนิยามกำหนดข้อปฏิบัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้นๆ ในกรณีที่กำหนดข้อปฏิบัติไว้ว่า “ต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนหรือคำสั่ง” ก็อาจมีระเบียบมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชากำหนดข้อปฏิบัติเพิ่มเติมไว้อีก ฉะนั้น เมื่อจะพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดผิดวินัยหรือไม่ ก็ต้องดูในเบื้องต้นก่อนว่ามีข้อปฏิบัติกำหนดไว้ในเรื่องนั้นหรือไม่ ถ้าไม่มีข้อปฏิบัติกำหนดไว้ก็ไม่ผิด แต่ถ้ามีข้อปฏิบัติกำหนดไว้และไม่ปฏิบัติตามนั้นก็ผิด

(3) ในการกำหนดระดับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัย ก็จะต้องพิจารณากำหนดหนักเบาแตกต่างกันตามแบบของแต่ละวงการ เช่น ข้าราชการครูที่มีแบบกำหนดให้เป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ของศิษย์ ถ้าผิดวินัยในกรณีคบชู้สาว หรือเล่นการพนันจะถูกลงโทษหนักกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่ทำผิดอย่างเดียวกัน เป็นต้น

2) ความหมายในนามธรรม หมายถึงลักษณะ เชิงพฤติกรรม (Behavior) ที่คนแสดงออกมาเป็นการควบคุมตนเอง แสดงออกถึงการยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา แสดงถึงความมีระเบียบหรืออยู่ในแบบแผน

ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกเหล่านี้เป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานทางจิตใจ เพราะฉะนั้น การที่จะทำให้คนในวงการใดมีวินัย จึงต้องปรับพฤติกรรม ต้องพัฒนาจิตใจด้วยมิใช่มุ่งแต่จะพัฒนาหาทางเขียน “ข้อปฏิบัติ” หรือ “ระเบียบ” ให้รัดกุมเพียงอย่างเดียว หรือคอยแต่จะลงโทษเมื่อคนทำผิดเท่านั้น⁵³

จากการพิจารณาคำอธิบายความหมายของคำว่า วินัย ดังกล่าวข้างต้น สามารถที่จะประมวลได้ว่า วินัย มีอยู่ 2 ความหมาย ดังนี้

⁵³ ประวิณ ณ นคร. (2528). คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. หน้า 23-25.

ความหมายแรก “วินัย” หมายถึง ปทัสถาน (Norm) หรือกฎ ระเบียบ แบบแผน แนวทาง ข้อบังคับต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแบบแผนให้บุคคลที่อยู่ในองค์กรยึดถือปฏิบัติ โดยมีการออกกฎ หรือระเบียบกำหนดการอันถือปฏิบัติและห้ามปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน เพื่อควบคุมความประพฤติของบุคคลที่อยู่ในองค์กรให้อยู่ในระเบียบ แบบแผน ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานหรือการ ดำเนินการขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

ความหมายที่สอง “วินัย” หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรม (Behavior) คือ การควบคุม พฤติกรรมของตนเองเพื่อให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกที่ควรตามความประสงค์ขององค์กรนั้นๆ และ รวมถึงการยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาด้วย

ลักษณะทั่วไปของบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัย

บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องวินัยซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อให้บุคคลในองค์กรถือปฏิบัติและห้าม ปฏิบัติกำหนดโทษของการฝ่าฝืน ถือได้ว่าเป็นกฎหมายปกครองที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญ 5 ประการประกอบกันกล่าวคือ

1) กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป คือ กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น ตามหลัก ความเสมอภาค

2) กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน คือ กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติให้แจ้งชัดว่าให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคล ประเภทใด กระทำอะไรหรือห้ามมิให้กระทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร

3) กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง คือ จะต้องประกาศโฆษณากฎหมายนั้น เพื่อให้ราษฎรทราบเป็นการล่วงหน้าในราชกิจจานุเบกษาก่อนที่จะนำไปใช้บังคับแก่ราษฎร และจะ ใช้กฎหมายนั้นเพื่อบังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ได้มีการ ประกาศโฆษณากฎหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้

4) กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน ทั้งนี้ หลักแห่งความได้สัดส่วนมี สาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อยๆ 3 หลักการด้วยกันคือ หลักแห่งความเหมาะสม กล่าวคือ สามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงๆ ในทางปฏิบัติ หลัก แห่งความจำเป็น กล่าวคือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด และหลักแห่งความได้สัดส่วนอย่างแคบ กล่าวคือ มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมา ใช้บังคับแก่ราษฎร ต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ให้แก่เอกชนและหรือแก่สังคมโดยรวม

5) กฎหมายจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ ถึงแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายปกครอง จำกัดเสรีภาพของราษฎรแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่ง ประโยชน์มหาชนได้ก็ตาม แต่หาได้มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพด้วยไม่⁵⁴

ความจำเป็นของวินัย

พระพุทธองค์ตรัสว่า

“พฤติกรรมของคนหมู่มากที่ไม่มีความรู้รักษาตัวหรือไม่มีวินัยจะเป็นเหมือนควาย ตาบอดที่เหี่ยวอยู่ในป่าดง”⁵⁵

พ.อ.ปิ่น มุกทุกันต์ ให้ทัศนะว่า “วินัยจะนำคนไปสู่ความดีความเจริญ คนที่จะก้าวไปสู่ ความดีความเจริญจะต้องมีวินัยกำกับเสมอ คือ ต้องเว้นข้อห้ามบางอย่างและทำตามคำสั่งบาง ประการ ตนจึงจะไปถึงที่หมายได้”⁵⁶

Jame Black เขียนให้ทัศนะไว้ว่า “วินัยเป็นรากฐานของการบริหารที่สัมฤทธิ์ผล ซึ่งถ้า ปราศจากวินัยแล้ว องค์การจะตั้งอยู่ไม่ได้”⁵⁷

ท่านอาจารย์ประวิณ ณ นคร ได้สรุปความจำเป็นของวินัยไว้ว่า วินัยมีความสำคัญเป็น อันมากทั้งแก่บุคคลเป็นส่วนตัวและแก่ส่วนรวมตลอดจนแก่องค์การหรือการบริหารงานและแก่ หัวหน้างาน⁵⁸

ในด้านส่วนตัวบุคคล วินัยจะเป็นเครื่องช่วยสร้างความคิดความเจริญและความสำเร็จแก่ ตนเอง กับยังจะส่งผลความคิดความเจริญและความสำเร็จนั้นไปถึงหมู่คณะตลอดจนประเทศชาติเป็น ส่วนรวมด้วย

ในด้านการบริหารงานนั้น วินัยจะช่วยเพิ่มพลังในการทำงานประสิทธิภาพในการ ทำงานและประสิทธิผลของงานนั้นขึ้นอยู่กับวินัยของคนทำงานด้วยส่วนหนึ่ง เพราะผู้ทำงานทุกคน เปรียบเหมือนตัวจักร แต่ละตัวของหน่วยงาน หากตัวจักรคดๆ งอๆ หรือสั่นจับ หรือไม่กินเกลียว กับตัวจักรอื่น เครื่องจักรนั้นจะเดินไม่สะดวก หย่อนประสิทธิภาพด้อยประสิทธิผล

ฉะนั้นถึงแม้คนจะมีความรู้ความสามารถดี แต่ถ้าหย่อนวินัยแล้วจะใช้งานไม่ได้ดีเท่าที่ควร วินัยจึงมีความสำคัญสำหรับหน่วยงานทุกแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่

⁵⁴ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2538). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. หน้า 5-61.

⁵⁵ สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ ญาณวร มหาเถระ. (2498). มงคลตกที่ปณิยาปฐมโมภาโค. หน้า 248.

⁵⁶ ปิ่น มุกทุกันต์. (2502). มงคลชีวิตภาคที่ 1 อนุสรณ์นายปรีชา เอกพานิช. หน้า 379- 395.

⁵⁷ James Menzies Black. (1966). *The Real Meaning of Discipline*. p. 3.

⁵⁸ ประวิณ ณ นคร. เล่มเดิม. หน้า 31-32.

ของรัฐบาลในการบริหารประเทศ บริการความสะดวก ระวังทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน จำเป็นที่จะต้องมียุทธวิธีที่เข้มงวดกวดขันเป็นพิเศษ เพื่อให้ข้าราชการเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาและได้รับความร่วมมือจากประชาชนให้การบริหารราชการเป็นไปโดยเรียบร้อย ประหยัด มีประสิทธิภาพเพิ่มประสิทธิผลและประเทศเจริญก้าวหน้า ถ้าข้าราชการไม่มีวินัยดีพอ จะทำให้ราชการเสียหาย งานไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย หย่อนประสิทธิภาพ ไม่ประหยัด ขาดประสิทธิผล ประชาชนไม่ศรัทธาฝ่ายบริหาร และอาจหันไปเข้าข้างศัตรูผู้ก่อการร้ายก็ได้ ยิ่งถ้าข้าราชการหย่อนวินัยอย่างมากถึงขนาดมีแต่ทุจริตคดโกง ไม่เอาใจใส่ในหน้าที่และประพฤติดเลวโหลกันทั่วไป ก็อาจนำประเทศไปสู่ความเสื่อม หรืออาจถึงล่มจมได้ ดังที่ James Black ให้ทัศนะไว้ดังกล่าวข้างต้นว่า “ถ้าปราศจากวินัยแล้วองค์กรจะตั้งอยู่ไม่ได้”

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้บังคับบัญชา ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่มีวินัยจะเป็นที่หนักใจหนักกายของหัวหน้า เพราะใช้ทำงานไม่ได้ตั้งใจ ผลงานก็จะไม่ดี ตัวหัวหน้าจะต้องคอยควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิด บางกรณีหัวหน้าต้องลงมือทำงานบางอย่างเองเพราะไว้ใจผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่ได้ แต่ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยดี จะช่วยทำงานให้สำเร็จเป็นผลดีเป็นที่เบาใจเบากายและไว้ใจได้ เป็นที่สบายใจของหัวหน้างาน วินัยจึงมีความสำคัญต่อหัวหน้างานด้วยอย่างยิ่ง

จากพุทธพจน์และพระคัมภีร์ของบุคคลในวงการต่างๆ ดังกล่าว จึงสรุปได้ว่าวินัยมีความจำเป็นต่อรัฐบาลในการบริหารงานของประเทศ เพราะจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน

นอกจากวินัยจะมีความจำเป็นต่อราชการเป็นส่วนรวมแล้ว วินัยยังมีความจำเป็นต่อตัวข้าราชการเองโดยตรงอีกด้วย เพราะจะเป็นเครื่องนำคนไปในทางที่ดีส่งเสริมและสร้างสรรค์ให้ข้าราชการตั้งใจปฏิบัติหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบ และได้ผลดีมีประสิทธิภาพอันจะส่งผลให้เป็นความดีความชอบและความสามารถที่จะได้เลื่อนฐานะในทางราชการก้าวหน้าไปตามลำดับ

ยิ่งไปกว่านั้น วินัยยังมีความจำเป็นต่อผู้บังคับบัญชาอีกด้วย เพราะหากผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีวินัยดีพอแล้ว งานก็จะไม่เดินไปด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบในผลงานนั้น และรับผิดชอบในการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่มีวินัยนั้นด้วย

จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัย

จุดมุ่งหมายสำคัญของวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คือเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ อันได้แก่ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ เพื่อความเจริญของประเทศ เพื่อความมั่นคงของชาติ และเพื่อความผาสุกของประชาชน ขอบเขตวินัยจึงจำกัดอยู่ในกรอบของความมุ่งหมายดังกล่าว การกระทำใดของข้าราชการซึ่งไม่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของทางราชการ การกระทำนั้นจะไม่อยู่ในข่ายที่ถือว่าเป็นความผิดทางวินัย แต่ถ้าการกระทำใดทำให้เสียประโยชน์ต่อทางราชการ หรือบั่นทอนความเจริญ ความสงบ

เรียบร้อย และประสิทธิภาพประสิทธิผลของทางราชการ การกระทำนั้นถือว่าเป็นความผิดทางวินัย ซึ่งจะได้รับการพิจารณาลงโทษตามความร้ายแรงแห่งกรณี

จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัยนี้ นำไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติได้ คือ ในกรณีที่จะกำหนดว่าการกระทำอย่างใดควรเป็นข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติสำหรับวงการใด ต้องนำจุดมุ่งหมายของวินัยของวงการนั้นมาพิจารณากำหนดขอบเขต การกระทำใดที่จะเป็นการขัดขวางหรือบั่นทอนการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของวงการใด ก็อยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็นข้อห้ามในวงการนั้น การกระทำใดที่จะเป็นทางสนับสนุนหรือส่งเสริมการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของวงการใด ก็อยู่ในขอบเขตของวินัย ก็ควรกำหนดเป็นข้อพึงปฏิบัติในวงการนั้น และบางวงการอาจกำหนดจุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัยให้กว้างขึ้น เพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วย

ข้อความคิดว่าด้วยการลงโทษทางวินัย

1) ความหมาย การลงโทษ คือมาตรการอันหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย ซึ่งเป็นมาตรการในการปราบปรามหรือมาตรการในทางลบ ใช้สำหรับลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย และปราบปรามให้ข้าราชการโดยทั่วไปไม่กล้ากระทำผิดวินัยเพราะกลัวถูกลงโทษ

ศาสตราจารย์ Stahl กล่าวว่าไม่มีการจัดองค์การใดที่จะเรียบร้อยสมบูรณ์ ไม่มีการบริหารงานใดที่จะดีเลิศทุกประการ ไม่มีระบบการบริหารงานบุคคลใดที่จะไม่มีการผิดพลาดเกิดขึ้นเลย อันที่จะหลีกเลี่ยงการลงโทษสำหรับการประพฤติดี หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ดีของเจ้าหน้าที่ได้โดยตลอดไป⁵⁹

ดังนั้นการที่จะหวังว่าในองค์การหนึ่งๆ จะไม่มีการกระทำผิดวินัยเลยย่อมเป็นไปได้ และการหลีกเลี่ยงที่จะมิให้มีการลงโทษก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ดังนั้น การลงโทษจึงเป็นสิ่งที่ควบคู่กันกับวินัย แม้ว่าการลงโทษจะเป็นมาตรการที่พึงใช้เป็นอันดับสุดท้ายในการรักษาวินัยข้าราชการ แต่ก็เป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต้องใช้อยู่ตราบเท่าที่ยังมีข้าราชการกระทำผิดวินัย ทางราชการจะใช้การลงโทษเป็นมาตรการสุดท้ายหลังจากที่การส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัย และการป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัยไม่อาจใช้ได้ผลในกรณีนั้น

2) จุดมุ่งหมาย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 การลงโทษทางวินัยมีจุดมุ่งหมาย ดังนี้

(1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาบัญญัติให้ข้าราชการต้องรักษาวินัย

⁵⁹ Clenn O. Stahl. (1962). *Public Personnel Administration*. p. 371.

ตามที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ⁶⁰ และถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่า กรณีมีหลักฐานตามสมควรหรือมีมูลว่าผู้ใต้บังคับบัญชาคนใดกระทำความผิดวินัยจะต้องดำเนินการทางวินัยทันที⁶¹ ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย⁶² ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีบทบาทหน้าที่รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายโดยการ “ปราบ” ผู้กระทำความผิดวินัย และ “ปราม” มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างผู้กระทำความผิด

(2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาบัญญัติว่า เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 49 ลงโทษตามควรแก่กรณีตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17⁶³ การลงโทษทางวินัยจึงต้องลงโทษอย่างเป็นธรรม คือพิจารณาแล้วว่าได้กระทำความผิดจริงและลงโทษโดยเสมอหน้าไม่เลือกที่รักมักที่ชัง คือผู้กระทำความผิดในลักษณะเดียวกันย่อมได้รับโทษในลักษณะเดียวกันและจะต้องลงโทษในระดับที่เหมาะสมกับความผิดด้วย จึงจะทำให้ข้าราชการรู้สึกรู้ว่ามีความเป็นธรรมในระบบราชการ และจะมีขวัญ กำลังใจ ในการประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีได้

(3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ทั้งนี้ การที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิดวินัยผู้ใด ผู้บังคับบัญชาควรที่จะได้ชี้แจงให้ผู้ถูกลงโทษนี้เข้าใจและยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำความผิดลงไป เพื่อที่จะเป็นทางจูงใจให้ผู้กระทำความผิดวินัยได้คิดที่จะปรับปรุงตนเอง เพื่อมิให้กระทำความผิดอีกต่อไป

(4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ โดยทำให้ข้าราชการมีระเบียบวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานโดยสม่ำเสมอ หากในหน่วยงานใดมีข้าราชการบกพร่องในเรื่องระเบียบวินัย หรือบกพร่องในการปฏิบัติราชการ ก็มีการจำเป็นที่จะต้องลงโทษข้าราชการที่บกพร่องนั้นๆ ถ้าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง อันแสดงว่าผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่ไม่สมควรอยู่ในราชการต่อไป ก็ต้องลงโทษสถานหนัก คือ ปลดออก หรือไล่ออก ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นในระบบราชการว่าจะมีแต่บุคคลผู้มีความประพฤติดี มีระเบียบวินัยดี เป็นข้าราชการที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น อันเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการด้วย

⁶⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 37.

⁶¹ แห่งเดิม. มาตรา 49 วรรคหนึ่ง.

⁶² แห่งเดิม. มาตรา 47.

⁶³ แห่งเดิม. มาตรา 51.

3) โทษทางวินัย ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ

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

โทษทางวินัยทั้ง 5 สถานนี้ แยกพิจารณาได้เป็นโทษสำหรับความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง และโทษสำหรับความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง

โทษสำหรับความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณี ให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือนนอกจากนั้น หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ ก็มีอำนาจที่จะงดโทษให้ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้⁶⁴

โทษสำหรับความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออกแล้วแต่กรณี⁶⁵ ซึ่งผู้ที่ถูกลงโทษปลดออก ยังมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนผู้นั้นลาออกจากราชการ⁶⁶ คือ ถ้ารับราชการเป็นเวลา 10 ปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับบำเหน็จ ถ้ารับราชการเป็นเวลา 25 ปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับบำนาญ

2.3 หลักการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์ เป็นกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องที่ตนถูกลงโทษ พิจารณาใหม่ในทางที่เป็นคุณ ซึ่งในกระบวนการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานใดก็ตาม เมื่อมีการสรรหาบุคคลเข้าทำงานแล้วหน่วยงานจะต้องดูแลให้บุคคลเหล่านั้น

⁶⁴ ประกาศ ก.พ.อ. (พ.ศ. 2550). ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.

⁶⁵ แหล่งเดิม.

⁶⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 48 วรรคสอง.

ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือเต็มศักยภาพตามความรู้ความสามารถ ซึ่งการที่จะทำให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติเช่นนี้ได้องค์กรจะต้องมีหลักการให้ขวัญและกำลังใจแก่เขา และดูแลให้เกิดความมั่นคงและมั่นใจได้ว่า หากมีกรณีที่เกิดขึ้นในทางที่กระทบกระเทือนสิทธิของเขาโดยเฉพาะกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัย หน่วยงานหรือองค์กรจะมีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่เขา เพื่อเป็นระบบตรวจสอบถ่วงดุลในการดำเนินการที่กระทบกระเทือนสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ปฏิบัติงานที่ถูกดำเนินการนั้น จึงจำเป็นต้องมีระบบการอุทธรณ์ในหน่วยงาน

เมื่อพิจารณาถึงคำสั่งลงโทษทางวินัยคือ คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออกและไล่ออก ถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามความหมายในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่นิยามไว้ว่า

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือมีผลกระทบต่องานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

แม้พระราชบัญญัตินี้จะใช้คำว่า “คำสั่งทางปกครอง” แต่ก็หมายถึงนิติกรรมทางปกครองนั่นเอง เหตุที่ไม่ใช่คำว่านิติกรรมทางปกครองก็เพราะผู้ร่างเกรงว่าจะก่อให้เกิดความสับสนแก่สมาชิกสภา จนอาจเป็นเหตุให้กฎหมายไม่ผ่านสภาได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัตินี้จะเห็นว่า เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้ให้นิยามนิติกรรมทางปกครองไว้ โดยเป็นคำนิยามที่สอดคล้องกับความหมายของนิติกรรมทางปกครองที่ใช้อยู่ในประเทศเยอรมัน ที่หมายถึงแต่เฉพาะนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะเรื่องเท่านั้น ไม่หมายรวมถึงที่มีผลเป็นการทั่วไปด้วย

จากนิยามความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา 5 อาจจำแนกองค์ประกอบของ “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองได้ ดังนี้

1) นิติกรรมทางปกครองต้องมีลักษณะเป็นการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง

2) นิติกรรมทางปกครองต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ให้นิยามความหมายของ “เจ้าหน้าที่” ไว้ว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจ หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอย่างอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม” เมื่อพิจารณาจากการนิยามความหมาย

ของ “เจ้าหน้าที่” ไว้ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่จะออกนิติกรรมทางปกครองนั้น มิได้มีความหมายแคบเฉพาะต้องเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่มีความหมายกว้างโดยพิจารณาถึงการใช้อำนาจปกครองด้วย ดังนั้น แม้มีคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครอง แต่เป็นคำสั่งที่ออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจปกครอง ก็อาจเป็นนิติกรรมทางปกครองได้ ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีการจัดทำแบบมหาชน

3) นิติกรรมทางปกครองต้องมีลักษณะที่เป็นการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล การแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองนี้เป็นการทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป และเป็นนามธรรมมาเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะและเป็นรูปธรรม ตัวอย่างการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่ที่สร้างนิติสัมพันธ์ที่ทำให้มีการเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตยอมก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับอนุญาต การที่เจ้าหน้าที่เพิกถอนใบอนุญาตยอมทำให้สิทธิที่ประชาชนได้รับไปแล้วต้องระงับไป การที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งต่อประชาชนยอมทำให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นต้น⁶⁷

ความหมายของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ กระบวนการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองภายในองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งองค์กรผู้มิอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มีอำนาจในการตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในเนื้อหาของการใช้อำนาจดุลพินิจ (ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นต้นมีอำนาจดุลพินิจตามกฎหมายด้วย) ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งนั้น ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะเรื่อง มิได้บัญญัติขั้นตอนของการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองไว้ หรือในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นมิได้ออกโดยผู้มีอำนาจสูงสุดในกระทรวงหรือหน่วยงานเทียบเท่ากระทรวง (รัฐมนตรี) หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้นไม่ว่าจะเป็นการรับฟังข้อเท็จจริง การตีความข้อความกฎหมาย การปรับบทกฎหมาย หรือการใช้อำนาจดุลพินิจ ผู้รับคำสั่งนั้นย่อมมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านเป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น⁶⁸

การอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นมีหลักการเบื้องต้นที่สำคัญ คือ หากมีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น กำหนดวิธีการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นการเฉพาะ ผู้อุทธรณ์ก็ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดไว้ (มาตรา 3) แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม

⁶⁷ มานิตย์ จุมปา. (2546). *คู่มือศึกษากฎหมายปกครอง*. หน้า 343-345.

⁶⁸ กมลชัย รัตนสกวาส์. (2554). *กฎหมายปกครอง*. หน้า 317-318.

หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม

คำสั่งทางปกครองที่อุทธรณ์ได้

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว (มาตรา 44 วรรคแรก)

สังเกตได้ว่า กรณีที่คำสั่งใดออกโดยรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยสภาพย่อมไม่อาจอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้อีกต่อไป ผู้ที่เห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถนำคดีไปฟ้องยังศาลปกครองได้ โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน เหมือนกับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ทั่วไป

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ได้แก่ คู่กรณีผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นิยามคำว่า “คู่กรณี” ว่าหมายถึงผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง จากคำนิยามดังกล่าวอาจแยกประเภทของคู่กรณีได้ดังนี้ (1) ผู้ยื่นคำขอ (2) ผู้คัดค้านคำขอ (3) ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และ (4) ผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือน

ผู้ที่รับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ผู้ที่รับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเองเพราะถือว่าเป็นผู้ที่รู้เรื่องคำสั่งทางปกครองนั้นดีที่สุด

กำหนดเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คู่กรณีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว แต่หากในคำสั่งนั้นไม่ได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์ และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งนั้น ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์จะเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่มีการแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่ถ้ามไม่มีการแจ้งระยะเวลาอุทธรณ์จะขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครอง

เงื่อนไขของคำอุทธรณ์ ตามมาตรา 44 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย หลักเรื่องคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ ซึ่งต้องมีสาระ

ตามที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นการสอดคล้องกับหลักการทำคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องประกอบด้วย ก. ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข. ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ค. ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ การที่ต้องระบุสาระสำคัญดังกล่าวในคำสั่งทางปกครอง เพราะสาระสำคัญในแต่ละเรื่องอาจมีความบกพร่องหรือไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้เองเมื่อมีการใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง และผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์สามารถที่จะพิจารณาตรวจสอบความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองนั้นๆ ได้อย่างถูกต้อง คำอุทธรณ์จึงต้องระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การโต้แย้งเพียงแต่ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยปราศจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่อ้างอิงย่อมไม่อาจทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถตรวจสอบทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้นได้อย่างถูกต้อง การโต้แย้งว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจอาศัยพื้นฐานที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายมาเป็นเหตุแห่งการโต้แย้งได้ทั้งสิ้น เช่น เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจ กระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อเท็จจริงไม่ถูกต้องในสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่นำมาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองไม่ถูกต้อง มีการใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดหรือมีการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ข้อโต้แย้งนั้นเกี่ยวพันกับข้อเท็จจริง คำโต้แย้งนั้นจะต้องอ้างข้อเท็จจริงประกอบคำอุทธรณ์ด้วย⁶⁹

การพิจารณาอุทธรณ์

ก. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่ผู้รับคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ โดยผลการพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น อาจออกมาได้ใน 2 ทาง (มาตรา 45) คือ

(1) เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับอุทธรณ์เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ สังเกตได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตนเองได้ ซึ่งต่างไปจากศาลในกรณีที่แม้เห็นว่าคำพิพากษาของตนไม่ถูกต้อง ศาลนั้นก็ไมอาจแก้ไขเองได้ ต้องให้ศาลสูงกว่าเป็นผู้แก้ไข

⁶⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. หน้า 117-118.

(2) ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ (30 วัน) แล้วให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

ข. ขอบเขตในการพิจารณาอุทธรณ์

สำหรับขอบเขตในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสามารถทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ในขอบเขตดังนี้ คือ

- (1) ปัญหาข้อเท็จจริง
- (2) ข้อกฎหมาย
- (3) ความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง

โดยเมื่อพิจารณาแล้วอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง หรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ (มาตรา 46)

2.4 หลักการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

1) หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice Principles)

เป็นหลักวิธีพิจารณาที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลในระยะแรก หลักการนี้มีผลบังคับต่อคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการเท่านั้น แต่ต่อมาได้ถูกนำไปใช้กับองค์กรอื่นที่มีอำนาจวินิจฉัยที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน⁷⁰ และในปัจจุบันหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติได้ขยายขอบเขตมาเป็นหลักที่ใช้ควบคุมคำวินิจฉัยขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการ⁷¹ โดยถือเป็นหลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในชั้นพิจารณาคดีโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้สามารถพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งที่จะกระทบต่อสิทธิของบุคคลได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และเป็นที่ยอมรับจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิด้วย

H.W.R. Wade ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Administrative Law ว่าโดยความหมายอย่างกว้างๆ ความยุติธรรมตามธรรมชาติอาจหมายถึง หลักธรรมชาติอย่างง่าย ๆ ว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิด และในหลัก

⁷⁰ S.A.De' smith. (1983). *Constitutional and Administrative Law*. p. 569.

⁷¹ P. Stein and J. Shand. (1974). *Legal Values in western Society*. p. 78.

ทางวิชาการความยุติธรรมตามธรรมชาติ มีความหมายเช่นเดียวกับความเป็นธรรม ในทางกฎหมาย ปกครองความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบไปด้วยหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญสองประการ เพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรม ได้แก่ บุคคลไม่อาจจะเป็นผู้ตัดสินคดีในคดีที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยได้ และคำให้การแก้ข้อกล่าวหาของบุคคลย่อมได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมด้วย ซึ่งหลักการทั้งสองข้อนี้มักจะถูกนำไปใช้ในการพิจารณาตัดสินคดีของศาล

โดยที่นิติกรรมทางปกครองบางเรื่องถือเป็นเรื่องภายในของฝ่ายบริหาร ซึ่งฝ่ายตุลาการไม่เข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ข้อพิพาทที่กระทบสิทธิของบุคคลกับฝ่ายปกครอง จึงสิ้นสุดในฝ่ายปกครอง การประกันสิทธิในชั้นพิจารณานี้จึงทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีแนวโน้มที่จะใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้องเหมาะสมได้ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้มีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง (Nemo Judex in re sua) หรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนเป็นผู้วินิจฉัย การมีส่วนได้เสียนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็นการมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัยและสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคติ (likelihood of bias) ส่วนได้เสียทางการเงินที่จะทำให้ขาดคุณสมบัติต้องเป็นส่วนได้เสียทางการเงินโดยตรงไม่ว่าจะมากหรือน้อย และในกรณีการพิจารณาวินิจฉัยกระทำโดยองค์กรกลุ่ม การมีส่วนได้เสียทางการเงินของกรรมการเพียงคนเดียว ก็มีผลทำให้คำวินิจฉัยของกลุ่มขัดกับหลักการนี้ แม้ว่าความมีอคตินี้ไม่น่าจะกระทบกระเทือนต่อเสียงข้างมากก็ตาม ทั้งนี้เพราะสาธารณชนไม่อาจทราบได้ว่ากรรมการผู้มีส่วนได้เสียนั้นมีอิทธิพลต่อกรรมการอื่นๆ เพียงใด⁷² ส่วนสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคตินั้นมีหลายประการ เช่น ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ปกครองหรือผู้วินิจฉัยคดีกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยหรือการมีความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่มีการวินิจฉัย โดยเคยวินิจฉัยประเด็นที่จะวินิจฉัยมาแล้ว หรือเป็นผู้ร้องเรียนกล่าวหาเอง ซึ่งย่อมทำให้ไม่สามารถที่จะวินิจฉัยคดีได้อย่างเป็นกลาง ส่วนการแสดงความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัย ถ้าได้ทำอย่างชัดเจนต่อสาธารณชนว่าจะวินิจฉัยอย่างไร หรือจะรับฟังข้อเท็จจริงอย่างไร จะทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ได้อย่างเป็นกลาง⁷³ นอกจากนั้น ยังหมายรวมถึงเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษข้าราชการ ไม่อาจเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาอุทธรณ์ได้ เพราะถือว่าเขาไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเองในเรื่องการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์

⁷² T.C. Hartley and J.A.C. Griffith. (1981). *Government and Law*. p. 346. อ้างโดย สุทธาทิพย์ นาคาปดิ. (2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน. หน้า 70.

⁷³ ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. (2531). การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย. หน้า 34-36.

อาจจะมีสิทธิคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ของตนได้ หากเห็นว่ากรรมการผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งการคัดค้านกรรมการนี้ได้กล่าวรายละเอียดไว้ในเรื่องสิทธิของผู้อุทธรณ์แล้ว อันถือได้ว่าเป็นหลักการหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในข้อนี้

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อยกเว้นของหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง คือ ในกรณีจำเป็นถ้ามีเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวที่กฎหมายให้อำนาจวินิจฉัยแม้เขาอาจจะมีอคติก็ต้องยินยอมเพื่อมิให้มีอุปสรรคต่อการบริหารให้เป็นตามกฎหมายหรือในกรณีที่บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิได้สละสิทธิในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีอคติ ทั้งที่กฎหมายให้อำนาจในการคัดค้านได้ ถ้ายังปล่อยให้การพิจารณาคำเนินต่อไปโดยไม่คัดค้านก็อาจถือได้ว่าบุคคลผู้นั้นสละสิทธิในการคัดค้าน บางกรณีกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาที่จะทำการคัดค้านไว้ ซึ่งถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดเวลาก็ถือว่าได้สละสิทธิที่จะคัดค้านเช่นกันและการสละสิทธิในการคัดค้านมีผลทำให้บุคคลนั้นไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลได้ว่าคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอคติ⁷⁴

(2) หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง (Audi Alteram Partem) หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายรู้ถึงข้อกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้าย ตลอดจนคำปฏิเสธหรือคำแก้ไขข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการสืบพยานนั้นการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งลับหลังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่อาจทำได้เพราะจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งมีโอกาสซักค้านพยานของคู่กรณีของตนได้ หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่งนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิด้วยวาจา แต่ในบางกรณีอาจให้ชี้แจงข้อเท็จจริงโดยทำเป็นหนังสือก็เพียงพอแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังพยานหลักฐานใดๆ ก็ตามที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งพยานบอกเล่าด้วย⁷⁵ และยังสามารถหาพยานหลักฐานได้เอง หรือให้ผู้เชี่ยวชาญวินิจฉัยให้ได้ แต่ต้องให้โอกาสบุคคลที่ได้รับผลร้ายจากพยานหลักฐานนั้นคัดค้านพยานหลักฐานได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะจำกัดจำนวนพยานบุคคลได้ถ้าเห็นว่ามากเกินไปจนความจำเป็นในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และการพิสูจน์ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวถึงแหล่งข้อมูลหรือคำให้การของพยาน หรือชื่อพยาน หากเห็นว่าจะเป็นอันตรายหรือทำให้เสียประโยชน์ต่อส่วนรวม

ข้อยกเว้นบางประการที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง คือ ในกรณีที่ศาลบัญญัติยกเว้นไว้ให้โดยไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูก

⁷⁴ T.C. Hartley and J.A.C.Griffith. Op.cit. p. 345.

⁷⁵ H.W.R. Wade. (1982). *Administrative Law*. p. 484.

กระทบสิทธิก่อนที่จะวินิจฉัย แต่ให้รับฟังในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ หรือกรณีที่ต้องมีการวินิจฉัยโดยเร่งด่วนเพื่อความปลอดภัยและประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น สำหรับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ก็ได้กำหนดความผิดทางวินัยในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษได้โดยไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากอีกฝ่ายหนึ่งก่อนวินิจฉัยได้ เช่น ความผิดฐานกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือกระทำผิดจรรยาบรรณวิชาชีพโดยองค์กรวิชาชีพได้วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำผิดจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างร้ายแรง ซึ่งกฎหมายให้สิทธิผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ โดยไม่ต้องรับฟังความจากฝ่ายข้าราชการผู้ถูกลงโทษ แต่ผู้บังคับบัญชาก็จะต้องสอบสวนหรือรับฟังข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานอื่นๆ ให้ได้ความแน่ชัดเสียก่อนที่จะสั่งลงโทษ และต่อมาหากข้าราชการผู้นี้อุทธรณ์จึงจะใช้หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่งมาพิจารณาให้เป็นธรรม

2) หลักความยุติธรรม (Equity)

เป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายๆ ฉบับ รวมทั้งในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและเป็นหลักที่ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย อาจกล่าวได้ว่า หลักความยุติธรรมเป็นหลักการทั่วไปที่ใช้ในการพิจารณา เป็นหลักการที่เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายอันแฝงอยู่ในถ้อยคำของตัวบทกฎหมายต่างๆ ความหมายของคำว่า “ความยุติธรรม” อาจกล่าวได้หลายอย่าง อาจมีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายประการ ซึ่งไม่อาจกล่าวได้ว่าความหมายของใครถูกต้องที่สุด เพราะเป็นความหมายที่เป็นนามธรรม (Abstract) แต่โดยทั่วไปความยุติธรรมคือความถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย ความถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง ความเท่าเทียมกัน ไม่มีอภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษแก่บุคคลใด และความรวดเร็วในการทำให้เกิดความถูกต้อง สิ่งเหล่านี้คือส่วนหนึ่งของความยุติธรรม

ความยุติธรรมควรจะประกอบด้วยหลักการ 4 ประการ ดังนี้

(1) หลักความได้สัดส่วน (Proportion) คือ การพิจารณาตามตัวบทกฎหมายว่าด้วยการกระทำผิดอย่างใดถือว่าเป็นความผิดวินัยฐานใด โดยพิจารณาองค์ประกอบของกฎหมายว่าการกระทำนั้นๆ เป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายแล้วหรือไม่ ถ้าไม่มีบทกฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด ก็ไม่ถือว่าเป็นความผิด ถ้าครบองค์ประกอบความผิดก็ปรับบทความผิดไปตามมาตรานั้น และลงโทษไปตามความผิดนั้น

(2) หลักมโนธรรม (Morality) คือ การใช้วิจารณญาณของผู้วินิจฉัยอุทธรณ์อย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้อง เหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นในสภาพการณ์นั้น โดยอาศัยข้อเท็จจริงและพยานแวดล้อมประกอบ เพื่อให้เห็นความเป็นไปได้ในการกระทำผิด เพราะ

การกระทำบางอย่างเข้าองค์ประกอบของความผิดแล้ว แต่ผู้กระทำความผิดกระทำไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด หรืออาจทำเพราะมีเจตนาสุจริต หรือคิดว่าตนมีอำนาจทำให้ ซึ่งผู้พิจารณาอุทธรณ์จะต้องใช้หลักนี้ควบคู่ไปกับหลักความได้สัดส่วนจึงจะทำให้การพิจารณามีความถูกต้องยิ่งขึ้น แต่การใช้หลักมโนธรรมนี้ ผู้พิจารณาโทษในชั้นต้นมีโอกาใช้ได้มากกว่าผู้พิจารณาชั้นอุทธรณ์ เพราะใช้เป็นหลักในการวางระดับโทษ คือ ถ้าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง อาจวางระดับโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ก็อยู่ในดุลพินิจของผู้พิจารณา หรือถ้าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอาจวางระดับโทษปลดออกหรือไล่ออกเป็นต้น ซึ่งถ้าผู้พิจารณาโทษวางระดับโทษหนักเกินไป มาในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ถ้าปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ทำผิดจริง แต่ควรได้รับโทษน้อยกว่าโทษที่ได้รับอยู่ ผู้พิจารณาอุทธรณ์อาจจะไม่นำหลักมโนธรรมมาใช้เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องดุลพินิจในการวางระดับโทษของผู้ลงโทษ เว้นเสียแต่ว่าเป็นกรณีที่ปรากฏอย่างชัดแจ้งถึงเจตนาสุจริตของผู้อุทธรณ์ว่ามีได้คิดที่จะทำความผิดวินัย จึงจะยกหลักมโนธรรมขึ้นมาพิจารณาประกอบ

(3) หลักความเป็นธรรม (Fairness) ใช้ประกอบเป็นหลักในการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับการพิจารณาถึงระดับโทษที่ข้าราชการถูกลงโทษ หลักการนี้ก็เช่นเดียวกับหลักมโนธรรม ซึ่งจะใช้โดยผู้บังคับบัญชาผู้ตั้งลงโทษมากกว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หลักการนี้คือการพิจารณาว่าเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น ผู้กระทำควรต้องได้รับโทษเสมอกัน ในการกระทำความผิดอย่างเดียวกัน ที่มีลักษณะและพฤติการณ์คล้ายคลึงกัน โดยไม่มีการยกเว้นและเลือกที่รักมักที่ชัง ในทางตรงกันข้ามถ้าเป็นความผิดอย่างเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในลักษณะพฤติการณ์และเหตุผลของการกระทำระดับโทษที่ได้รับย่อมจะแตกต่างกัน ทั้งนี้โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงเหล่านี้ เช่น

ก. ลักษณะของการกระทำผิด ความผิดอย่างเดียวกันบางลักษณะพฤติการณ์อาจพิจารณาได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องลงโทษปลดออก หรือไล่ออก แต่บางลักษณะพฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง สามารถลงโทษไม่ถึงออกจากราชการได้

ข. ผลแห่งการกระทำผิด ความผิดอย่างเดียวกันอาจต้องระวางโทษต่างกันเพราะผลแห่งการกระทำผิดทำให้เกิดความเสียหายมากน้อยต่างกัน กรณีนี้พิจารณาความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นหลัก

ค. คุณความดี ในความผิดอย่างเดียวกันผู้มีประวัติการทำงานดีไม่เคยกระทำผิดมาก่อน อาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ที่เคยกระทำผิดมาก่อนแล้ว ผู้ทำผิดในเรื่องเดียวกัน คนที่พยายามแก้ไขบรรเทาผลร้าย อาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ไม่ได้พยายามทำเช่นนั้น

ง. การให้ออกสแก้ไขความประพฤติ ถ้าเป็นความผิดเล็กน้อยไม่ร้ายแรงอาจให้ออกสแก้ผู้กระทำผิดที่จะแก้ไขความประพฤติอีกครั้ง โดยวางโทษสถานเบา หรือยกโทษ แล้วแต่กรณี

ฉ. เหตุเบื้องหลังการกระทำ การกระทำผิดเพราะความจำเป็นบังคับหรือเพราะถูกยั่วยุโศสะ อาจได้รับโทษน้อยกว่าทำผิดโดยสันดานชั่วร้าย บางทีการกระทำผิดอาจเกิดขึ้นเพราะโรคจิต ซึ่งต้องใช้การรักษามากกว่าการลงโทษ

ช. สภาพของผู้กระทำผิด ในความผิดอย่างเดียวกันอาจกำหนดโทษต่างกัน ตามสภาพของผู้กระทำผิด ซึ่งอาจต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงเพศ อายุตัว อายุราชการ การศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ และสภาพทางส่วนตัวด้านอื่นๆ ของผู้กระทำผิด

หลักความเป็นธรรมนี้จะช่วยให้การใช้ดุลพินิจของผู้พิจารณาอุทธรณ์มีความละเอียดยิ่งขึ้น เพราะการพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะรายย่อมมีรายละเอียดของผู้กระทำการกระทำและผลของการกระทำแตกต่างกัน

(4) หลักความรวดเร็ว (Promptness) หรือความฉับพลันในการพิจารณา เพราะการที่ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยย่อมทำให้ผู้นั้นเสียสิทธิต่างๆ มากมาย รวมทั้งเสียชื่อเสียง ขวัญและกำลังใจด้วย ดังนั้น หากการพิจารณาอุทธรณ์ได้กระทำโดยความรวดเร็ว ย่อมจะเป็นการเยียวยาให้กับผู้ที่ถูกกระทบสิทธินั้นได้ ถ้าปรากฏว่าผู้นั้นไม่ได้กระทำผิดตามที่ถูกลงโทษ ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์และชื่อเสียงกลับคืนมาโดยเร็ว หากกระทำผิดจริงในกรณีที่ถูกลงโทษปลดออกจากราชการก็จะได้รับบำเหน็จบำนาญตามสิทธิ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้สิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนลาออกจากราชการเป็นต้น อีกทั้งความรวดเร็วนี้ยังเป็นประโยชน์ในการพิจารณาในแง่ของพยานหลักฐานอีกด้วย ซึ่งหลักการนี้กฎหมายได้กำหนดไว้ในลักษณะของกำหนดเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์

2.5 หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม

องค์กรของรัฐประเภทนี้แบ่งโดยพิจารณาจากจำนวนสมาชิกที่ประกอบขึ้นเป็นองค์กรนั้น ถ้าองค์กรนั้นประกอบด้วยสมาชิกเพียงคนเดียวก็จะเป็นองค์กรเดี่ยว ถ้าประกอบด้วยสมาชิกหลายคนก็จัดเป็นองค์กรกลุ่ม (Collective Organ) การแบ่งในลักษณะนี้ทำให้เห็นลักษณะในการแสดงเจตนาที่แตกต่างกัน การแสดงเจตนาขององค์กรเดี่ยวนั้นไม่ซับซ้อนเพราะสามารถตัดสินใจและการแสดงเจตนาโดยบุคคลคนเดียวไม่ต้องร่วมตัดสินใจกับองค์กรอื่น เพียงแต่พิจารณาเฉพาะขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นก็เพียงพอ เช่น ประมุขแห่งรัฐ นายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

ส่วนองค์กรกลุ่มนั้นการตัดสินใจและการแสดงเจตนามีความซับซ้อนกว่าองค์กรเดี่ยว เพราะองค์กรกลุ่มประกอบด้วยสมาชิกหลายคน ตัวอย่างเช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรลำดับรองลงมาที่อยู่ในรูปคณะกรรมการต่างๆ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการตัดสินใจและการแสดงเจตนาขององค์กรกลุ่มชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ดังต่อไปนี้

1) พิจารณาจากองค์ประกอบ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรกลุ่มจะต้องระบุจำนวนสมาชิกขององค์กรกลุ่มไว้ว่ามีจำนวนเท่าใด โดยหลักแล้วมติขององค์กรกลุ่มจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อองค์ประกอบครบถ้วนในขณะที่ประชุมมีมติเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากสมาชิกขององค์กรกลุ่มตายหรือลาออกก็ต้องดำเนินการตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกครบถ้วนตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน จึงจะดำเนินการประชุมมีมติได้ อย่างไรก็ตามหากเห็นว่าจะเป็นปัญหาในการปฏิบัติ โดยเฉพาะองค์กรกลุ่มที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก หรือวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งซับซ้อน เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีนั้นกฎหมายควรบัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ประชุมได้แม้สมาชิกขององค์กรกลุ่มนั้นยังมีไม่ครบตามองค์ประกอบก็ตาม

2) พิจารณาจากองค์ประชุม การแสดงเจตนาหรือมีมติใดๆ ขององค์กรกลุ่มจะต้องเกิดขึ้นจากการประชุมปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันในบรรดาสมาชิกขององค์กรกลุ่ม เพราะการจัดตั้งองค์กรกลุ่มซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งนั้นมุ่งหมายที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันตามหลักการของประชาธิปไตย ซึ่งเชื่อว่าหลังจากแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันแล้วจะมีความคิดเห็นที่ถูกต้องร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ก่อนจะประชุมจะต้องมีหนังสือเรียกประชุม ระบุวัน เวลา และสถานที่ที่จะประชุมและเรื่องที่บรรจุเป็นระเบียบวาระที่จะพิจารณาไปถึงสมาชิกขององค์กรกลุ่มทุกคน แล้วนำผลรวมเป็นมติด้อยเป็นมติที่ไม่ชอบ หรือมีการประชุมโดยไม่แจ้งให้สมาชิกบางคนได้ทราบก็ถือว่าเป็นการประชุมที่ไม่ชอบเช่นเดียวกัน

นอกจากจะต้องมีการประชุมและเรียกประชุมถูกต้องแล้ว จะต้องมีส่วนร่วมประชุมครบองค์ประชุม คือ ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งโดยปกติจะไม่เต็มตามจำนวนทั้งหมดหรือครบองค์ประกอบ เพราะสมาชิกขององค์กรกลุ่มมีจำนวนมากยากที่จะให้มาประชุมทุกคนตามจำนวนที่กำหนดไว้เป็นองค์ประกอบได้ กฎหมายจึงกำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำที่เข้าร่วมประชุมซึ่งสามารถมีมติหรือแสดงเจตนาให้มีผลทางกฎหมายได้ จำนวนสมาชิกขั้นต่ำขององค์กรกลุ่มที่เข้าร่วมประชุมนี้เรียกว่า “องค์ประชุม” โดยปกติกฎหมายจะกำหนดจำนวนองค์ประชุมไว้ว่ามีจำนวนเท่าใด เช่น เกินกว่ากึ่งหนึ่ง ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด มีกรณียกเว้นเท่านั้นที่กำหนดไว้เท่ากับองค์ประกอบ แต่ถ้าไม่กำหนดไว้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยทั่วไปที่ว่าจะต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

นอกจากนั้นยังมีหลักทั่วไปว่าผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ประชุมองค์กรกลุ่มพิจารณาขอมไม่สามารถร่วมอยู่ในที่ประชุมได้ เพราะอาจจะทำให้สมาชิกขององค์กรกลุ่มไม่กล้าอภิปรายแสดงเหตุผลหรือตัดสินใจโดยอิสระได้ ดังนั้นมติของที่ประชุมที่ตีสมาชิกซึ่งมีส่วนได้เสียในผลของการลงมติร่วมอยู่ด้วยย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3) พิจารณาจากองค์มติ มติของที่ประชุมซึ่งมีผู้มาประชุมครบองค์ประชุมจะต้องมีคะแนนเสียงครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยปกติจะกำหนดไว้ตามหลักปริมาณ คือ จำนวนคะแนนเสียงข้างมาก จำนวนคะแนนเสียงข้างมากนี้มีได้ 2 ลักษณะ คือ คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา หมายถึงคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของผู้ร่วมประชุม หรือเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เรียกว่า “มติธรรมดา” และคะแนนเสียงข้างมากพิเศษ หมายถึง เกินกว่ากึ่งหนึ่งอีกจำนวนหนึ่ง เช่น สองในสามหรือสามในสี่ของผู้ร่วมประชุม หรือของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเรียกว่า “มติพิเศษ”

นอกจากนั้นบางครั้งกฎหมายอาจกำหนดให้มีมติเป็นเอกฉันท์ คือมีคะแนนเสียงสอดคล้องกันทั้งหมดทุกคน ซึ่งจะกำหนดไว้ในกรณีพิเศษจริงๆ เช่น การทำคำพิพากษาของศาลฎีกา เป็นต้น แต่ในบางกรณีอาจกำหนดไว้ว่าเป็นมติได้เมื่อไม่มีผู้คัดค้านหรือใช้สิทธิวีโต้ (Veto) ในกรณีนี้ถ้าไม่มีผู้คัดค้านถือว่าเป็นมติของที่ประชุมแล้ว แต่ถ้ามีผู้คัดค้านเพียงคนเดียว เรื่องที่นำมาพิจารณานั้นจะตกไปทันที

สำหรับคะแนนเสียงข้างมากอาจแยกได้ดังนี้

ก) คะแนนเสียงข้างมากสัมพัทธ์ (relative majority) คือ จำนวน คะแนน เสียงข้างมากที่สุดขององค์ประชุม หรือของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

ข) คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด (absolute majority) คือ จำนวนคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งขององค์ประชุมหรือของจำนวนสมาชิกทั้งหมด⁷⁶

⁷⁶ สมยศ เชื้อไทย. (2555). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. หน้า 207-210.