



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

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

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

Email : aom-amm@windowslive.com

**บทคัดย่อ**

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

**คำสำคัญ:** ระบบพิทักษ์คุณธรรมพนักงานมหาวิทยาลัย

**Abstract**

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

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



## บทนำ

พนักงานมหาวิทยาลัย เป็นบุคคลที่ได้รับค่าจ้างจากเงินงบประมาณแผ่นดินให้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา เกิดขึ้นมาจากนโยบายของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2541 ที่รับเงื่อนไขการกู้เงินจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) โดยให้มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการออกนอกระบบ เพื่อให้สามารถดูแลรับผิดชอบและบริหารงบประมาณของตนเองได้ และเพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในด้านความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งในปัจจุบันไม่มีบรรจุกฎแต่ตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอีกแล้ว พนักงานมหาวิทยาลัยจึงเป็นผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีการบริหารจัดการด้านบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัยที่เป็นอิสระและคล่องตัว โดยสภามหาวิทยาลัยแต่ละมหาวิทยาลัยมีการกำหนดหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลซึ่งใช้บังคับกับพนักงานมหาวิทยาลัยได้เอง เช่น ระบบพิทักษ์คุณธรรมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และร้องทุกข์ ส่วนระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งบังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559 ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่จำเป็นต้องเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยหรือข้าราชการ จึงมีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบพิทักษ์คุณธรรมที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นระหว่างพนักงานมหาวิทยาลัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือระหว่างพนักงานมหาวิทยาลัยด้วยกันเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น การที่แต่ละมหาวิทยาลัยมีการกำหนดหลักการของระบบพิทักษ์คุณธรรมที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหลายประการ ได้แก่

### 1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

#### 1.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัย

พนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเดิมมีสถานะเป็นข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

กำหนดข้อปฏิบัติและข้อห้ามในการปฏิบัติไว้ เมื่อฝ่าฝืนข้อห้ามหรือข้อที่ต้องปฏิบัติให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ต้องได้รับโทษทางวินัยตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากำหนด ต่อมารัฐบาลมีนโยบายให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 จึงกำหนดให้การกำหนดโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามข้อบังคับที่สภาสถาบันอุดมศึกษานั้นกำหนด สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่ง จึงมีการออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัยกำหนดโทษทางวินัยสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยไว้เป็นการเฉพาะตามแนวทางในการกำหนดนโยบายของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งบางมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ โทษทางวินัยร้ายแรงสูงสุด คือ ไล่ออก แต่มหาวิทยาลัยมหิดล โทษทางวินัยร้ายแรงสูงสุด คือ ปลดออก หรือมหาวิทยาลัยรามคำแหง โทษทางวินัย คือ ภาคทัณฑ์ ตัดค่าจ้าง ปลดออก ไล่ออก แต่มหาวิทยาลัยสุรนารี โทษทางวินัย คือ ภาคทัณฑ์ จบตำแหน่ง ความชอบ ปลดออก ไล่ออก มีผลทำให้การกำหนดโทษทางวินัยแตกต่างกัน ทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย มีหน้าที่และภารกิจลักษณะเดียวกันได้รับการลงโทษทางวินัยที่ไม่เท่าเทียมกันหากมีการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกัน เกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

1.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนในการกำหนดโทษทางวินัย

ในปัจจุบันการดำเนินการทางวินัยสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กระทำโดยคณะกรรมการสอบสวนซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนการพิจารณาสอบสวนการกระทำที่ถูกล่าม اتهامว่ากระทำความผิดวินัยตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามข้อบังคับที่สภาสถาบันอุดมศึกษานั้นกำหนด แต่สภามหาวิทยาลัยจึงมีการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยกำหนดวินัยและการรักษาวินัย และโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนของแต่ละมหาวิทยาลัย



ทำให้แต่ละมหาวิทยาลัยมีการบังคับใช้วินัยและการรักษาวินัย และโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนที่แตกต่างกัน โดยไม่ได้มีการกำหนดรักษาวินัยไว้เป็นมาตรฐานกลาง และบางมหาวิทยาลัยก็ไม่ได้มีการกำหนดรักษาวินัยไว้เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจนและมีการกำหนดโทษทางวินัยที่แตกต่างกัน เนื่องจากบทบัญญัติตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ทำให้คณะกรรมการสอบสวนใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายแตกต่างกัน รวมทั้งการใช้ดุลพินิจในการกำหนดความร้ายแรงของข้อเท็จจริงแต่ละข้อเท็จจริงแตกต่างกันตามนโยบายของผู้บริหารของมหาวิทยาลัยว่าจะมีการเน้นเรื่องการประพฤติปฏิบัติของบุคลากรในสังกัดในด้านใดเป็นพิเศษ ทำให้การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนของแต่ละมหาวิทยาลัยในการพิจารณาความผิดและพิจารณาเสนอโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแตกต่างกัน

1.1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและองค์ประกอบ ความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

ในปัจจุบันภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะทางการศึกษาแก่ประชาชนมีสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ มีพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นผู้ดำเนินการกิจของสถาบันอุดมศึกษาให้ เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษา จึงต้องได้รับการคุ้มครองและรับรองสิทธิ เพื่อเป็นการรับประกันความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งพนักงานมหาวิทยาลัย เมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จะได้รับการพิจารณาและดำเนินกระบวนการสอบสวนพิจารณา โดยคณะกรรมการสอบสวนที่มีความเชี่ยวชาญในด้านระบบพิทักษ์คุณธรรมในสัดส่วนที่เหมาะสม สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจึงมีการกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนของแต่ละมหาวิทยาลัยตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 จึงทำให้โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน มีความแตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่มีการกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน โดยให้คณะกรรมการสอบสวน

ประกอบด้วยกรรมการอย่างน้อยสามคน แต่ตั้งจากผู้บริหารและบุคลากรของมหาวิทยาลัย และหนึ่งในคณะกรรมการสอบสวนต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือเป็นผู้มีปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย ทำให้คณะกรรมการสอบสวนประกอบไปด้วยผู้มีความเชี่ยวชาญในด้านกระบวนการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยไม่เพียงพอจึงไม่อาจเป็นการรับรองและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของพนักงานมหาวิทยาลัย เมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จะได้รับการพิจารณาสอบสวนโดยกรรมการสอบสวนที่เปี่ยมมืออาชีพในเรื่องระบบพิทักษ์คุณธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการดำเนินการทางวินัย และสามารถลงมติออกเสียงและดำเนินกระบวนการสอบสวนโดยความเป็นธรรม

## 1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและองค์ประกอบ ความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการอุทธรณ์

ในอดีตพนักงานมหาวิทยาลัย มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ระบบการอุทธรณ์ เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนด ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้การอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด จึงมีการออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัยกำหนดคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ของแต่ละมหาวิทยาลัยขึ้นโดยเฉพาะ แต่ละสภามหาวิทยาลัยได้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบคณะกรรมการอุทธรณ์ของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการที่เป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยมากกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานภาครัฐหรือบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมเนื่องจากสภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่กำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์ไว้แตกต่างกัน และโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์มีส่วนได้เสียยึดโยงอยู่กับองค์กรและผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั่นก็คือสถาบันอุดมศึกษาและอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษา ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ของพนักงาน



มหาวิทยาลัยไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นธรรมและมีความเป็นกลาง เพราะคณะกรรมการอุทธรณ์ส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารและผู้แทนของบุคลากรซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของอธิการบดี จึงไม่สามารถเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อุทธรณ์ซึ่งจะขอพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัย เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยได้

## 2. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

### 2.1 ระบบพิทักษ์คุณธรรม

ระบบพิทักษ์คุณธรรม เป็นหลักการสำคัญตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม (Merit System) โดยการบริหารงานบุคคลเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคลากรของหน่วยงานโดยการสร้างแรงจูงใจและตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานได้ประโยชน์สูงสุด ประหยัด และบุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการของระบบคุณธรรมแบ่งหลักการใหญ่ ๆ ออกเป็น 4 หลักการ คือ 1) หลักความสามารถหรือหลักสมรรถนะ (Competency) หมายถึง การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการหรือในตำแหน่งงานใดๆ จะต้องการยึดหลักความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ 2) หลักความเสมอภาค (Equality) หมายถึง การให้โอกาสอย่างเท่าเทียมกัน ในการเข้าสู่การเป็นข้าราชการและอยู่ในระหว่างการเป็นข้าราชการ 3) หลักความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ (Security) หมายถึง หน่วยงานพยายามทำให้ทุกคนในหน่วยงานมีความมั่นคงในชีวิต 4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) หมายถึง ผู้บริหารของหน่วยงานทำหน้าที่ในการดูแลและผดุงระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล

### 2.2 หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายเป็นเหมือนเครื่องมือที่ทำหน้าที่ในการให้หลักประกันถึงความเสมอภาคของบุคคลมีลักษณะเป็นการทั่วไป คือ ไม่มีการใช้กฎเกณฑ์เฉพาะบุคคลใดบุคคล เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการแบ่งแยกอย่างไม่เป็นธรรม หลักความเสมอภาคมีความใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักที่ทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกคน และเป็นหลักสำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครอง ตามหลักความเสมอภาคองค์กรต่างๆ ของรัฐ รวมถึงฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันใน

สาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ตีความปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ตี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค

### 2.4 หลักดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจสามารถเลือกตัดสินใจกระทำกรอย่างไรหรือไม่กระทำกรอย่างไรอย่างอิสระ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีและบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากมีข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่อาจออกกฎหมายให้มีเนื้อหาสาระครอบคลุมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ในทุกเรื่องทุกกรณี พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลในการออกคำสั่งหลักกฎหมายที่เป็นพื้นฐานที่ทำให้เกิดความสมดุลสมเหตุสมผลเหมาะสมแก่กรณี ได้แก่ (1) หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) คือ การใช้อำนาจให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามกฎหมาย (2) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) คือ ต้องออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดหรือทำให้รัฐเสียหายน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และ (3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ คือ การพิจารณาผลของความสัมพันธ์ทางปกครอง เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมน้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่ประชาชนจะได้รับ จะต้องเลือกที่จะให้ประโยชน์แก่ประชาชนนั้น หากการกระทำนั้นเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่า แม้จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลย่อมต้องเลือกประโยชน์ของทางราชการ

### 2.5 หลักการลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยให้เป็นมาตรการหนึ่งในการรักษาวินัย นอกเหนือจากการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีวินัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันป้องปรามมิให้มีการกระทำผิดวินัยและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน หลักในการที่ต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดโทษ ได้แก่ (1) หลักนิติธรรม คือ การคำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด (2) หลักโมรธรรม คือ การกำหนดโทษให้เหมาะสมตามสมควรแก่กรณี โดยต้องคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น (3) หลักความเป็นธรรม คือ การวางโทษจะต้องให้ได้รับระดับเสมอหน้ากัน ใครทำผิดก็ต้องถูกลงโทษไม่มีการยกเว้น การกระทำผิดอย่างเดียวกันหรือ



พฤติการณ์คล้ายคลึงกันต้องลงโทษเท่ากัน นอกจากนี้การใช้ดุลพินิจต้องมีเหตุผลที่รับฟังได้ และอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ถูกต้องด้วยในทางปฏิบัติองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐจึงมีการกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษภายในองค์กรหรือหน่วยงานของตน เพื่อให้ผู้ดำเนินการทางวินัยอีกใช้ดุลพินิจไปในทิศทางหรือมาตรฐานเดียวกัน

### 2.6 การจัดตั้งองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ

การจัดตั้งองค์กรทางปกครองเดิมจะมีกรรมศูนย์อยู่ที่กระทรวงทบวง กรม ซึ่งอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี แต่ภายหลังการจัดตั้งองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการมีมากขึ้น เพื่อให้ได้ข้อยุติที่ดีกว่าเพราะร่วมกันวิเคราะห์จากหลายความคิดเห็น ป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของคน คนเดียว ใช้ในการประสานประโยชน์ที่ขัดแย้ง เกิดความกระจ่างในการประสานงาน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเรื่องคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการทางปกครองไว้โดยเฉพาะ หากต้องการความโปร่งใสหรือต้องการส่วนร่วมจากภาคเอกชนก็อาจตั้งบุคคลในภาคเอกชนมาเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการได้ บางกรณีต้องการผู้มีความรู้ความสามารถสูงในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะก็จะกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิได้โดยผู้ทรงคุณวุฒิจะมาจากรัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ แต่ต้องระบุว่าใคร จะระบุตำแหน่งไม่ได้ เพราะผู้ทรงคุณวุฒิต้องพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลเป็นการเฉพาะ การทำงานของคณะกรรมการคือการประชุมและมีมติในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน โดยการประชุมต้องมีกรรมการร่วมประชุมครบองค์ประชุม แต่ในบางกรณีที่มีการพิจารณาเรื่องใดที่อาจทำให้กรรมการผู้ใดไม่มีความเป็นกลาง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกรรมการผู้ตนเองหรือเป็นญาติหรือมีความใกล้ชิดเป็นพิเศษกับคู่กรณี หรือมีเหตุอันใดอันน่าเชื่อว่าจะไม่มีความเป็นกลาง กรรมการผู้นั้นอาจถูกคัดค้านไม่ให้เข้าร่วมประชุมได้ มติที่ประชุมต้องเป็นไปตามเสียงข้างมากของผู้มาประชุม โดยคณะกรรมการมีคณะหนึ่งเสียง เว้นแต่กรณีเกิดมีเสียงเท่ากัน ให้ประธานกรรมการออกเสียงเพิ่มได้อีกเสียงหนึ่งเพื่อชี้ขาดได้

### 3. กฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมในต่างประเทศและในประเทศไทย

#### 3.1 กฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในต่างประเทศ

#### 3.1.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การดำเนินการทางวินัยของเยอรมัน เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinarordnung-BDO) โดยใช้บังคับกับข้าราชการทุกประเภท และไม่มืองค์กรกลางด้านวินัยแบ่งประเภทความผิดออกเป็นกระทำอันเป็นการละเมิดหน้าที่ที่ผูกพันความเป็นข้าราชการถือว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัย และในส่วนที่อยู่นอกเหนือขอบเขตหน้าที่ราชการจะเป็นความผิดวินัยเฉพาะกรณีที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเคารพและน่าเชื่อถือต่อตำแหน่งหน้าที่หรือเกียรติของข้าราชการ และกำหนดโทษทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการทั่วไป 5 สถาน ได้แก่ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ปรับ (3) ลดเงินเดือน (4) ย้ายไปอยู่ตำแหน่งที่มีสายงานเดียวกันแต่มีขั้นเงินเดือนลดลง (5) ให้ออกจากราชการ ระบบกฎหมายของเยอรมันไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นมาเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการโดยเฉพาะดังเช่นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 หรือสหรัฐอเมริกา กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนเยอรมันกำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นเป็นอำนาจของรัฐมนตรีประจำกระทรวง ซึ่งสามารถโอนอำนาจดังกล่าวไปยังหน่วยงานในลำดับรองลงมาได้ ทั้งนี้ข้าราชการผู้ได้ประสงค์ใช้สิทธิอุทธรณ์จะต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่ตนประสงค์ จะโต้แย้งเสียก่อน เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาคำอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วย จึงจะส่งคำอุทธรณ์ต่อไปยังหน่วยงานวินัยอุทธรณ์ที่ได้รับการโอนอำนาจจากรัฐมนตรีประจำกระทรวง

#### 3.1.2 สหราชอาณาจักร

การดำเนินการทางวินัยของสหราชอาณาจักร อยู่ภายใต้ The Civil Service Management Cod ได้กำหนดกรอบการทำงานหรือค่านิยมที่ข้าราชการต้องยึดถือปฏิบัติเอาไว้ในหมวด The Civil Service Management Cod และยังกำหนดแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนเอาไว้ในหมวด 4.3 ของ The Civil Service Management Cod มีองค์การกลางที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัย ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ Civil Service Commissioners โดยมีหน้าที่ทั้งปวงเกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในหน้าที่ราชการ ซึ่งต้องกระทำโดยยึดถือระบบคุณธรรม (merit system) จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1995 ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้รับมอบหมายให้มี



ภารกิจเพิ่มขึ้นในการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีความผิดของข้าราชการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากประมุขของรัฐ โดยพระบรมราชโองการตามคำแนะนำของคณะองคมนตรี มีจำนวน 15 คน โดยมี The First Commissioner เป็นหัวหน้า จึงเป็นอิสระจากรัฐมนตรีเพราะไม่ได้รับแต่งตั้งเช่นเดียวกับข้าราชการธรรมดา และมีการกำหนดประเภทความผิด โดย Civil Service Code ได้กำหนดหน้าที่และความประพฤติของข้าราชการพลเรือนไว้ และภายใต้ Standard of Propriety ยังกำหนดแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการไว้ในคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ด้วย

### 3.1.3 สหรัฐอเมริกา

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

### 3.1.4 เครือรัฐออสเตรเลีย

การดำเนินการทางวินัยของประเทศออสเตรเลีย จะเป็นไปตาม Public Service Act 1999 องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศออสเตรเลีย ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการราชการแผ่นดิน หรือ Public Service

Commissioner โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการแผ่นดิน และรัฐมนตรีว่าการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการรวมกันสามคน เรียกว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Public Service Commission) ได้รับการแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการ มาจากกระบวนการสรรหา และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี มีอำนาจครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการ เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหารและที่เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ การกำหนดประเภทความผิด Public Service Act 1999 มีการกำหนดกฎเกณฑ์ความประพฤติของข้าราชการ และมีการกำหนดโทษทางวินัยเพื่อลงโทษข้าราชการที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ความประพฤติ ไว้ คือ 1. ไล่ออก 2. ลดตำแหน่ง 3. เปลี่ยนหน้าที่ 4. ลดขั้นเงินเดือน 5. หักเงินเดือน 6. ภาคทัณฑ์ การอุทธรณ์ มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) ประกอบด้วยคณะกรรมการ 3 คน คือ 1) the Public Service Commissioner 2) the Deputy Public Commissioner และ 3) the Merit Protection Commissioner (the MPO) ทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมภายนอกในการตรวจสอบการตัดสินใจและการดำเนินการใดๆ ของรัฐที่จะกระทบต่อข้าราชการ การรักษาคือเป็นธรรมและปกป้องระบบคุณธรรมในราชการทั้งในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ การเลื่อนตำแหน่งหรือการให้พ้นจากตำแหน่งตลอดทั้งเป็นองค์กรอุทธรณ์สำหรับข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมด้วย ทั้งนี้โดยมีหลักประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติพิทักษ์คุณธรรม (Merit Protection Act 1984) โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้รับแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการแผ่นดินโดยข้อเสนอของคณะรัฐมนตรี

### 3.2 กฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมในประเทศไทย

#### การกำหนดโทษทางวินัย

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

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



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

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ.2551 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ โทษวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน โทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก ไล่ออก

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

มหาวิทยาลัยมหิดล ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 4 สถาน คือ โทษวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ลดเงินเดือน ลดการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีที่ถูกลงโทษทางวินัย โทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก

#### วินัยและการรักษาวินัย

มหาวิทยาลัยนครสวรรค์ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยนครสวรรค์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานของมหาวิทยาลัย (แก้ไขเพิ่มเติม) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2557 กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยและการรักษาวินัยของพนักงาน ให้นำพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ข้อบังคับ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 กำหนดการรักษา วินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยไว้ เช่น พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องสุภาพเรียบร้อยและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งกันในหน้าที่โดยชอบโดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามนโยบายคำสั่งกฎระเบียบ ข้อบังคับและแบบธรรมเนียมของมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เกิดผลดีหรือเกิดความก้าวหน้าแก่

มหาวิทยาลัย ระมัดระวังรักษาทรัพย์สินและผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย ต้องอุทิศเวลาให้แก่มหาวิทยาลัย ใช้ความอุตสาหะวิริยะเต็มกำลังของตนด้วยความมุ่งหมายให้เกิดการนั้นนั้นบรรลุซึ่งความสำเร็จ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ไม่ได้ ต้องรักษาความลับของมหาวิทยาลัย ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานด้วยปกปิดข้อความซึ่งควรแจ้งถือเป็นการรายงานเท็จด้วย ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และห้ามอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ของตนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนหรือผู้อื่น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ถือเป็นการทุจริตต่อหน้าที่

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา ข้อบังคับ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2553 กำหนดการการรักษาวินัยไว้ เช่น ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เที่ยงธรรม ขยันหมั่นเพียร และดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการ ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น การปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มีควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการ มติ คณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของทางราชการ การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของทางราชการ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความ ซึ่งควรแจ้งถือเป็นการรายงานเท็จด้วย การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดี มีความสุภาพเรียบร้อย วางตนให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย อุทิศเวลาให้กับทางราชการอย่างเต็มที่ รักษาความสามัคคี



ช่วยเหลือเกื้อกูลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติราชการด้วยกัน การกลั่นแกล้ง การดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง ผู้ร่วมปฏิบัติราชการ นักศึกษา หรือประชาชนอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน การกระทำดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว การกระทำ ความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

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

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

ประกาศ ณ วันที่ 9 เมษายน พ.ศ.2551 กำหนดการรักษาวินัยไว้ เช่น ต้องสุภาพเรียบร้อยและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งการในหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงพนักงานต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายคำสั่งกฎระเบียบ ข้อบังคับและธรรมเนียมของมหาวิทยาลัย พนักงานต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เกิดผลดีหรือเกิดความก้าวหน้าแก่มหาวิทยาลัย รั้งตำแหน่งรักษาทรัพย์สินและผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย ต้องอุทวิเวลาให้แก่มหาวิทยาลัย ใช้ความอุตสาหะวิริยะเต็มสติกำลังของตนด้วยความมุ่งหมายให้กิจการนั้นบรรลุซึ่งความสำเร็จ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่มิได้ ต้องรักษาความลับของมหาวิทยาลัย ต้องประพฤติและปฏิบัติตามจรรยาบรรณและมารยาทแห่งวิชาชีพของตน ต้องรักษาความสามัคคีและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อมหาวิทยาลัย ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความจริงซึ่งควรต้องแจ้งถือเป็นการรายงานเท็จด้วย พนักงานต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ห้ามอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่ไม่ควรได้ถือเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ต้องไม่ปฏิบัติงานอื่นใดซึ่งจะเป็นการขัดกบขัดขืน ประสงค์ และผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย ต้องไม่ประพฤติให้เสื่อมเสียชื่อเสียงแก่ตนเองหรือแก่ชื่อเสียงของมหาวิทยาลัย

โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน

มหาวิทยาลัยรามคำแหง ตามข้อ 8 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการสอบสวนพิจารณาทางวินัย พ.ศ. 2551 กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยให้แต่งตั้งจากข้าราชการหรือพนักงานมหาวิทยาลัยรวมกันแล้ว มีจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วย ประธานกรรมการเป็นข้าราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา กรรมการจำนวนอีกอย่างน้อยสองคน โดยให้แต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และอาจมีผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้ และต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย ร่วมเป็นกรรมการด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน





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

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

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ข้อ 3 ของประกาศ ก.บ.ม. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่งตั้งจากบุคลากรจำนวนอย่างน้อย 3 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอย่างน้อยสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการและอาจแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ และต้องประกอบด้วยผู้มีวุฒิทางกฎหมายหรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยหรือผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน

มหาวิทยาลัยมหิดล ตามข้อ 8 ของข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เจ็อนไขการสอบสวนพิจารณาทางวินัย พ.ศ. 2550 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน โดยให้แต่งตั้งจากข้าราชการและหรือพนักงานมหาวิทยาลัย รวมกันแล้วมีจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งบริหารไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา กรรมการอีกอย่างน้อยสองคน โดยให้แต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทาง

กฎหมายหรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย ร่วมเป็นกรรมการด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน

โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์

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

มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย การสอบสวนพิจารณา การลงโทษ การออกจากราชการ การสั่งพักหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ.2550 คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสภามหาวิทยาลัย กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย หรือด้านบริหารจัดการภาครัฐ โดยการเสนอแนะของอธิการบดี จำนวนสามคน กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากสภาคณาจารย์ และข้าราชการจำนวนสามคน ผู้อำนวยการกองบริหารงานบุคคล เป็นเลขานุการและให้มีนิติกรคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน ว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ.2557 คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ประกอบด้วย ประธาน ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการจำนวนสามคน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหารของมหาวิทยาลัยซึ่งไม่ใช่กรรมการสภามหาวิทยาลัย กรรมการจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากข้าราชการและพนักงาน กรรมการจำนวนสามคน ซึ่งเลือกจากบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ด้านบริหารการศึกษา และด้านบริหารงานบุคคล ด้านละหนึ่งคน



มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ  
ข้อ 70 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระ  
นครเหนือ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ.  
2551 คณะกรรมการอรรถณัมและร้องทุกข์ ประกอบด้วย กรรมการ  
สภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 1 คน เป็นประธาน  
กรรมการ ผู้แทนผู้บริหาร จำนวน 1 คน ผู้แทนพนักงานจำนวน 1  
คน ผู้แทนสภาคณาจารย์และพนักงาน จำนวน 1 คน และ  
ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอก จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรม ของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

##### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

##### 4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัย

การที่แต่ละมหาวิทยาลัย มีการออกข้อบังคับ  
มหาวิทยาลัยกำหนดโทษทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะตามแนวทางใน  
การกำหนดนโยบายของสภามหาวิทยาลัย เพื่อใช้บังคับกับ  
พนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดของมหาวิทยาลัย ซึ่งบาง  
มหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนคร  
เหนือ โทษทางวินัยร้ายแรงสูงสุด คือไล่ออก แต่  
มหาวิทยาลัยมหิดล โทษทางวินัยร้ายแรงสูงสุด คือ ปลดออก  
หรือมหาวิทยาลัยรามคำแหง โทษทางวินัย คือ ภาคทัณฑ์ ตัด  
ค่าจ้าง ปลดออก ไล่ออก แต่มหาวิทยาลัยสุรนารี โทษทางวินัย  
คือ ภาคทัณฑ์ จดบำเหน็จความชอบ ปลดออก ไล่ออก มีผลทำให้  
การกำหนดโทษทางวินัยแตกต่างกัน ทำให้พนักงานมหาวิทยาลัย  
ซึ่งเป็นผูปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย มีหน้าที่และภารกิจลักษณะ  
เดียวกันได้รับการลงโทษทางวินัยที่ไม่เท่าเทียมกันหากมีการ  
กระทำความผิดในลักษณะเดียวกัน เกิดความไม่เสมอภาคในการ  
บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโทษทางวินัยของพนักงาน  
มหาวิทยาลัยในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้น การที่พระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.  
2551 กำหนดให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาสามารถออก  
ข้อบังคับเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยเพื่อบังคับใช้กับ  
พนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดของมหาวิทยาลัยได้ ทำให้แต่ละ  
มหาวิทยาลัยออกข้อบังคับเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยไว้  
เป็นการเฉพาะ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ  
กำหนดโทษทางวินัยสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัด  
สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความแตกต่างกัน ตามแนวทางการ

ดำเนินงานตามนโยบายที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดเกิดความ  
ไม่เสมอภาคในการกำหนดโทษทางวินัย เนื่องจากแต่ละ  
มหาวิทยาลัย มีการกำหนดโทษทางวินัยที่แตกต่างกันไป

นอกจากนี้ การกำหนดโทษทางวินัยสำหรับ  
พนักงานมหาวิทยาลัย ในการกระทำความผิดเดียวกัน แต่บาง  
มหาวิทยาลัยกำหนดโทษทางวินัยไว้แตกต่างกัน เช่น  
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ข้อบังคับ  
มหาวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย  
พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ โทษทางวินัยไม่  
ร้ายแรงได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน โทษทางวินัย  
ร้ายแรงได้แก่ ปลดออก หรือไล่ออก มหาวิทยาลัยมหิดล  
ข้อบังคับมหาวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงาน  
มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2556 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 4 สถาน คือ โทษ  
วินัยไม่ร้ายแรงได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดการเลื่อนขั้น  
เงินเดือนประจำปีที่ถูกลงโทษทางวินัย โทษวินัยร้ายแรงได้แก่  
ปลดออก มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ข้อบังคับมหาวิทยาลัย  
ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 กำหนดโทษ  
ทางวินัยไว้ 4 สถาน คือ โทษวินัยไม่ร้ายแรงได้แก่ ภาคทัณฑ์ จด  
บำเหน็จความชอบ โทษวินัยร้ายแรงได้แก่ ปลดออก ไล่ออก จึง  
ทำให้โทษที่ลงแก่ผู้กระทำผิดวินัยแตกต่างกันไปในแต่ละ  
มหาวิทยาลัย เช่น การกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ถ้าเป็น  
พนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอม  
เกล้าพระนครเหนือ จะได้รับการพิจารณาโทษทางวินัยใน 3 สถาน  
คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน หากเป็นพนักงาน  
มหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จะได้รับการ  
พิจารณาโทษทางวินัยใน 4 สถาน คือ เตือนด้วยวาจา ตักเตือนเป็น  
หนังสือ จดบำเหน็จความชอบ ตัดเงินเดือน หรือเป็นกรณีกระทำ  
ความผิดวินัยร้ายแรง หากเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัด  
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือจะได้รับโทษ  
ทางวินัยใน 2 สถานคือปลดออกหรือไล่ออก หากเป็นพนักงาน  
มหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยมหิดล จะได้รับโทษทางวินัย  
สถานเดียวคือปลดออก

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่สภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับ  
มหาวิทยาลัยกำหนดโทษทางวินัยที่ใช้บังคับกับพนักงาน  
มหาวิทยาลัยไม่เท่าเทียมกัน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิด  
ความไม่เสมอภาค กระทั่งต่อสิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัย ที่  
ควรจะได้รับการคุ้มครองและรับรองสิทธิในการกำหนดโทษทาง



วินัยโดยเสมอภาคกัน ซึ่งพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเหมือนกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนกับข้าราชการพลเรือนสามัญ เพียงแต่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยตามที่สภามหาวิทยาลัยเห็นชอบได้ การกำหนดโทษทางวินัยที่แตกต่างกัน ทำให้พนักงานมหาวิทยาลัย ไม่ได้รับความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายในการกำหนดโทษทางวินัย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในความมั่นคงต่อสถานภาพพนักงานมหาวิทยาลัย

#### 4.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยแก่พนักงานมหาวิทยาลัย

การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามข้อบังคับที่สภาสถาบันกำหนด สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ การรักษาวินัยจึงเป็นไปตามข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนด โดยไม่ได้มีการกำหนดการรักษาวินัยไว้เป็นมาตรฐานกลาง และบางมหาวิทยาลัยก็ไม่มีกำหนดการรักษาวินัยไว้เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจนและมีการกำหนดโทษทางวินัยที่แตกต่างกัน เนื่องจากบทบัญญัติตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัย โดยไม่มีกำหนดมาตรฐานกลางในการรักษาวินัยสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ทำให้คณะกรรมการสอบสวนใช้ดุลพินิจที่ต่างกันในการพิจารณาความผิดและพิจารณาเสนอโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย ทำให้การใช้ดุลพินิจไม่มีมาตรฐานที่เท่าเทียมและเสมอภาคกัน เนื่องจากแต่ละมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัย กำหนดหลักการเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยไว้แตกต่างกัน ทำให้การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนในการนำข้อเท็จจริงมาปรับกับบทบัญญัติของกฎหมายแตกต่างกัน การเสนอโทษทางวินัย จึงมีความแตกต่างกันไปด้วย

นอกจากนี้ การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนในการพิจารณาความผิดและเสนอโทษทางวินัยสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย มีความแตกต่างกันตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่ สภามหาวิทยาลัยกำหนด โดยบทบัญญัติในเรื่องของวินัยและการรักษาวินัยที่ต่างกันของแต่ละมหาวิทยาลัย เช่น วินัยในเรื่องของการทุจริตบางมหาวิทยาลัยกำหนดไว้เป็นวินัยร้ายแรงลงโทษไล่ออก บางมหาวิทยาลัยกำหนดไว้เป็นวินัยร้ายแรงแต่ลงโทษปลดออกเนื่องจากบทบัญญัติในเรื่องของการกำหนดโทษทางวินัยร้ายแรงสูงสุดของพนักงานมหาวิทยาลัยคือปลดออก หรือการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนกรณีการพิจารณาความผิดและการเสนอโทษทางวินัยกรณีวินัยเรื่องการคัดลอกผลงานทางวิชาการ บางมหาวิทยาลัยถือเป็นความผิดวินัยร้ายแรง คณะกรรมการสอบสวนจึงเสนอลงโทษปลดออก (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ) แต่บางมหาวิทยาลัยวินัยในเรื่องการคัดลอกผลงานวิชาการ เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง คณะกรรมการสอบสวนจึงเสนอลงโทษตัดเงินเดือน (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ)

ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนที่ต่างกันในความผิดลักษณะเดียวกันแต่การกำหนดโทษมีความแตกต่างกัน ทำให้พนักงานมหาวิทยาลัย ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวน ทำให้ขาดความเชื่อมั่นในระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานมหาวิทยาลัย และส่งผลกระทบต่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของพนักงานมหาวิทยาลัยที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการให้บริการสาธารณะในด้านการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาและของประเทศ ดังนั้น พนักงานมหาวิทยาลัย ควรได้รับการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพในการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยว่าจะได้รับความเป็นธรรมในการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวน กรณีพนักงานมหาวิทยาลัยกระทำความผิดวินัย และโทษทางวินัยที่ได้รับมีความเหมาะสม จะส่งผลให้พนักงานมหาวิทยาลัยยอมรับถึงความผิดนั้น และตั้งใจปรับปรุงตนเองเพื่อปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### 4.1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย



ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนเป็นไปตามข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยของแต่ละมหาวิทยาลัยกำหนด โดยกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนให้หนึ่งคนในคณะกรรมการสอบสวนต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือเป็นผู้มีปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย ทำให้คณะกรรมการสอบสวนมีความเชี่ยวชาญในด้านกระบวนการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยไม่เพียงพอ จึงไม่อาจเป็นการรับรองและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของพนักงานมหาวิทยาลัย เมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย จะได้รับการพิจารณาสอบสวนโดยกรรมการสอบสวนที่มีมืออาชีพ คือ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องระบบพิทักษ์คุณธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการดำเนินการทางวินัย และสามารถถลงมติออกเสียงและดำเนินการกระบวนการสอบสวนโดยความเป็นธรรม ดังนั้น การกำหนดสัดส่วนของผู้เชี่ยวชาญในด้านกระบวนการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยไม่เพียงพอ จึงมีความไม่เหมาะสมกับการดำเนินการทางวินัย จากที่กล่าวมาข้างต้น การที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีการกำหนดโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนโดยมีกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญด้านระบบพิทักษ์คุณธรรมไม่เหมาะสมและไม่ได้สัดส่วนที่จะเป็นการรับรองสิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัย เมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย จะได้รับการพิจารณาดำเนินการสอบสวนโดยคณะกรรมการสอบสวนซึ่งเป็นผู้มืออาชีพ เชี่ยวชาญในด้านการดำเนินการทางวินัย ทำให้การดำเนินการสอบสวนไม่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาอย่างแท้จริง ซึ่งกระบวนการสอบสวน เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนเป็นผู้มีบทบาทและหน้าที่ในการสอบสวน ซึ่งเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การลงโทษทางวินัย จึงส่งผลเสียต่อระบบพิทักษ์คุณธรรมซึ่งมุ่งหมายให้การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โดยคณะกรรมการสอบสวนต้องมีความเป็นมืออาชีพเป็นกลางทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยไม่ได้รับความเป็นธรรม และไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของในการปฏิบัติงานและดำรงสถานภาพการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของตนเอง นอกจากนี้ การกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แต่ละมหาวิทยาลัยมีการออกข้อบังคับ

ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ และกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนโดยอธิการบดีแต่งตั้งข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยเป็นประธานกรรมการและกรรมการอย่างน้อยอีกสองคน และกำหนดให้กรรมการหนึ่งคนต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามโครงสร้างและองค์ประกอบที่ข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัยกำหนด จะมีการแต่งตั้งจากผู้บริหาร บุคลากร และนิติกรของมหาวิทยาลัย ตัวคณะกรรมการสอบสวนขึ้นอยู่กับว่ามหาวิทยาลัยนั้นมีวัตถุประสงค์และรูปแบบการจัดการเรียนการสอน ของแต่ละมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม มีการการเรียนการสอนในด้านสังคมศาสตร์ รวมถึงด้านนิติศาสตร์ ย่อมมีผู้มีความรู้หรือปริญญาทางกฎหมายในระดับผู้เชี่ยวชาญอยู่แล้ว จึงสามารถแต่งตั้งกรรมการสอบสวนโดยเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายได้ แต่กลับกันมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล เป็นมหาวิทยาลัยที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการเรียนการสอนด้านเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ ไม่มีการจัดการเรียนการสอนในสาขาวิชาทางด้านสังคมศาสตร์หรือด้านนิติศาสตร์ ทำให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามองค์ประกอบของข้อบังคับแต่ละมหาวิทยาลัย มีแต่นิติกรที่มีความรู้และปริญญาทางด้านกฎหมายทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการ และกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างและสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการสอบสวนที่ไม่เหมาะสม ทำให้เกิดผลกระทบต่อ การสอบสวน ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการกระบวนการ การพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย การพิจารณาโทษ รวมถึงการลงโทษทางวินัย ซึ่งทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยไม่ได้รับความเป็นธรรมตามจุดมุ่งหมายของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งมุ่งหมายให้การดำเนินการทางวินัยซึ่งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของพนักงานมหาวิทยาลัย และเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัยที่จะได้รับการดำเนินการ



ทรวินัยอย่างเป็นทางการโดยคณะกรรมการที่มีความเป็นมืออาชีพ  
เมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย

#### 4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและสัดส่วน ความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการอุทธรณ์

การกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มี  
อำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา  
พ.ศ. 2475 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้  
การอุทธรณ์เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด  
สภามหาวิทยาลัยจึงได้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยกำหนด  
โครงสร้างและองค์ประกอบคณะกรรมการอุทธรณ์ของ  
มหาวิทยาลัยเอง โดยกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการที่เป็น  
บุคลากรของมหาวิทยาลัยมากกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่ง  
ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการ  
บริหารงานภาครัฐหรือบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษาและมีส่วน  
ได้เสียยึดโยงอยู่กับองค์กรและผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทาง  
วินัย นั่นก็คือสถาบันอุดมศึกษาและอธิการบดีของ  
สถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม ทำให้การ  
พิจารณาอุทธรณ์ของพนักงานมหาวิทยาลัยไม่สามารถดำเนินการ  
ได้อย่างเป็นธรรมและมีความเป็นกลาง

จากที่กล่าวมาข้างต้น การกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบ  
ของคณะกรรมการอุทธรณ์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็น  
สัดส่วนที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากมีการกำหนดองค์ประกอบของ  
คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ส่วนใหญ่เป็นกรรมการที่ยึดโยง  
และมีส่วนได้เสียกับองค์กรและผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย  
มากกว่ากรรมการที่เป็นอิสระไม่มีส่วนได้เสียกับองค์กรหรือผู้มี  
อำนาจสั่งลงโทษทางวินัย ส่งผลให้การดำเนินการ  
พิจารณาอุทธรณ์ของพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นกระบวนการที่  
ผู้อุทธรณ์ขอพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งกระทบต่อ  
สิทธิและเสรีภาพของผู้อุทธรณ์ ไม่สามารถเป็นหลักประกันสิทธิ  
เสรีภาพที่รับรองว่าการขอพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัย  
จะเป็นไปด้วยความถูกต้องเป็นธรรมและเป็นกลางส่งผลทำให้ต่อ  
ระบบพิทักษ์คุณธรรมที่มุ่งหมายองค์กรที่มีอำนาจพิจารณา  
อุทธรณ์ต้องเป็นองค์กรที่เป็นมืออาชีพ มีความเป็นกลาง มีความ  
อิสระในการใช้ดุลพินิจเพื่อเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพและความ  
มั่นคงในการดำรงตำแหน่งของพนักงานมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ การกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของ  
คณะกรรมการในระบบพิทักษ์คุณธรรมคือคณะกรรมการอุทธรณ์  
โดยโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์ของ  
สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กำหนดให้กรรมการสภามหาวิทยาลัย  
ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นประธานกรรมการ กรรมการสภามหาวิทยาลัย  
หรือผู้ดำรงตำแหน่งบริหารของมหาวิทยาลัย เป็นกรรมการ และ  
ผู้แทนจากบุคลากรสายสนับสนุนวิชาการและสายวิชาการ ผู้แทน  
จากสมาคมจารย์ เป็นกรรมการ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกซึ่ง  
เป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย ด้านระบบ  
บริหารงานบุคคลหรือด้านการบริหารงานภาครัฐหรือการ  
บริหารงานในสถาบันอุดมศึกษา เป็นกรรมการ โดยสัดส่วนของ  
ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านระบบพิทักษ์คุณธรรมมี  
สัดส่วนที่น้อยกว่ากรรมการประเภทที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับ  
องค์กรที่ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย เช่น มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
ไม่มีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้อง  
ทุกข์ที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านระบบ  
พิทักษ์คุณธรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม กรรมการ  
อุทธรณ์จำนวน 7 คน มีผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านระบบ  
พิทักษ์คุณธรรม 3 คน หรือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล  
อีสาน มีกรรมการอุทธรณ์จำนวน 11 คน มีผู้ทรงคุณวุฒิหรือ  
ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบพิทักษ์คุณธรรม 3 คน มหาวิทยาลัย  
เทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ มีคณะกรรมการอุทธรณ์  
จำนวน 6 คน มีผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านระบบพิทักษ์  
คุณธรรม 2 คน และส่วนใหญ่เป็นกรรมการที่ปฏิบัติงานใน  
มหาวิทยาลัยหรือสังกัดมหาวิทยาลัย และอยู่ภายใต้การบังคับ  
บัญชาของอธิการบดี ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่  
พนักงานมหาวิทยาลัย จึงเปรียบเสมือนกับผู้บังคับบัญชาใน  
ฐานะกรรมการอุทธรณ์มาตรวจสอบและวินิจฉัยการใช้ดุลพินิจ  
ของผู้บังคับบัญชาในการสั่งลงโทษทางวินัย และเมื่อไม่ได้ปฏิบัติ  
หน้าที่กรรมการอุทธรณ์แล้ว ต้องกลับไปปฏิบัติหน้าที่  
ผู้ใต้บังคับบัญชาอีก ทำให้เกรงใจหรือเกรงกลัวผลกระทบที่เกิด  
จากการปฏิบัติงานโดยผู้บังคับบัญชา และเกิดความไม่เป็นกลาง  
ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างและสัดส่วนความเชี่ยวชาญของ  
คณะกรรมการในระบบพิทักษ์คุณธรรมคือคณะกรรมการอุทธรณ์  
ของแต่ละมหาวิทยาลัยที่ไม่เหมาะสมและมีจุดยึดโยงและมีส่วนได้



เสียกับองค์กรที่ออกคำสั่งโทษทางวินัย ส่งผลทำให้การดำเนินการกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของพนักงานมหาวิทยาลัยไม่สามารถรับประกันได้ว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรม ส่งผลเสียต่อระบบพิทักษ์คุณธรรมซึ่งเป็นกรมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อุทธรณ์ในการขอพิจารณาทบทวนการลงโทษทางวินัย ทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยไม่ได้รับการรับรองและความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการที่จะขออุทธรณ์โทษทางวินัย ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของพนักงานมหาวิทยาลัยในสถาบันอุดมศึกษาตามหลักของระบบพิทักษ์คุณธรรมว่าจะได้รับความยุติธรรมและได้รับการเยียวยาความเสียหายที่ได้รับจากการออกคำสั่งโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ และไม่สามารถลดปัญหาการนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองได้

**ข้อเสนอแนะ**

**5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย**

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

**บรรณานุกรม**  
เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน** (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิญญูชน  
ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาคานต์. (2540). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. จีระชัยการพิมพ์.  
บรรเจิด สิงคะนติ. (2555). **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.  
ระบบคุณธรรมภาครัฐ. **ก.พ.คนผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม**

สำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และกำหนดโทษทางวินัยให้เสมอภาคกัน

**5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการอุทธรณ์ของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ**

ผู้วิจัยจึงเห็นควรเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา โดยให้แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. .... กำหนดให้มีการวางหลักการให้มืองค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระและคณะกรรมการที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการดำเนินการด้านระบบพิทักษ์คุณธรรม ในการทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษา เช่นเดียวกับคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (ก.พ.ค.) ของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.) ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากปัจจุบันการดำเนินการกิจของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ พนักงานมหาวิทยาลัยเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดสถาบันอุดมศึกษา (ก.อ.พ.) ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. ....

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิญญูชน

สำนักงาน ก.พ. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)  
สำนักงาน ก.พ. (2550). **เปิดโลกความรู้ พัฒนากุณมุนุษย์ ระบบพิทักษ์คุณธรรมไทย-สหรัฐอเมริกา**.  
สำนักงาน ก.พ. การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รายงานการศึกษา