

บทที่ 2

วิวัฒนาการ แนวคิด และความหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

2.1 วิวัฒนาการของวินัยและการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษา

ในเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบัน
อุดมศึกษามีวิวัฒนาการมาเป็นเวลานาน และเป็นลำดับ เช่นเดียวกับเรื่องอื่นๆ

ในสมัยก่อนเมื่อปี พ.ศ. 2459 ที่ได้มีการจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัย
แห่งแรกในประเทศไทย ซึ่งการบริหารงานบุคคลที่รวมถึงเรื่องการรักษาวินัยของบุคลากรในมหาวิทยาลัย
สมัยนั้น ขึ้นกับกระทรวงธรรมการ และมีการจัดตั้งองค์กรกลางที่มีชื่อว่า “คณะกรรมการข้าราชการ
พลเรือน” เรียกย่อว่า “ก.พ” เมื่อปี พ.ศ. 2472 ต่อมาได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐเกิดขึ้นหลาย
แห่ง เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นต้น

ต่อจากนั้น ทางราชการได้มีการตราพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่จัดตั้งสมัย
นั้น เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.
2502 และโดยพระราชบัญญัตินี้ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการ
เกี่ยวกับการบริหารบุคคล รวมถึงการรักษาวินัยของบุคลากรในมหาวิทยาลัยไว้ โดยมีการกำหนดให้
มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม) ขึ้นเป็นครั้งแรกด้วย เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับ
การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่างๆ และมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพล
เรือนในมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย) ประจำทุกมหาวิทยาลัยด้วย เพื่อทำหน้าที่พิจารณา และ
ปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้นๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน
กฎกระทรวงแต่ส่วนที่ว่าด้วยวินัย และการสอบสวน กฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้กำหนดรายละเอียด
ไว้โดยกำหนดไว้เพียงว่าให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ. มาใช้บังคับ
ด้วยโดยอนุโลม

หลังจากนั้น ทางราชการเห็นสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนใน
มหาวิทยาลัย เนื่องจากมีแนวโน้มที่จะมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นอีกหลายแห่ง เพื่อให้การ
กำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้งของข้าราชการ และลูกจ้างในมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง

เป็นไปในทางเดียวกัน จึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ใช้บังคับแก่ข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยต่างๆ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มีข้อจำกัดที่มีบทบัญญัติเพียง 5 มาตรา เท่านั้น แต่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ให้มีการออกกฎหมายลูก หรือ กฎกระทรวงได้ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้ ดังนั้นจึงได้มีการออกกฎกระทรวง (พ.ศ. 2507) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล รวมทั้งองค์ประกอบของ ก.ม.

ต่อมา ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรมใหม่โดยกำหนดให้มีทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษา โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัย และสถาบันต่างๆ เป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ

เหตุนี้ จึงได้มีการออกกฎทวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2516) แก้ไขกฎกระทรวง (พ.ศ. 2507) โดยปรับปรุงเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ให้เหมาะสม และมีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (พ.ศ. 2520) แยกทบวงมหาวิทยาลัยออกเป็นส่วนราชการอิสระที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และตัดว่า “ของรัฐ” ออก ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยที่มีอำนาจควบคุมดูแลมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วย

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 แล้ว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือ ก.ม. ได้มีการออกกฎทวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยการกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป โดยมีการจำแนกตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ ประเภทแรก ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ เช่น ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ เป็นต้น ประเภทที่สอง ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ เช่น บรรณารักษ์ แพทย์ พยาบาล เป็นต้น และประเภทที่สาม ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร และธุรการ เช่น อธิการบดี รองอธิการบดี และคณบดี เป็นต้น

กฎหมายฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการใหม่ ซึ่งบางส่วนให้นำหลักเกณฑ์ และวิธีการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยด้วย โดยอนุโลม โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องวินัยให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้เกือบทั้งหมด แต่ก็มีส่วนแตกต่างบ้างเล็กน้อยในส่วนที่ว่าด้วยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ 24 ของกฎทบทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ซึ่งแตกต่างจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ภายหลังจากนั้น ได้มีการออกกฎทบทวงแก้ไขเพิ่มเติมกฎทบทวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) อีก รวม 4 ฉบับ คือ กฎทบทวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2520) เพื่อให้สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินสามารถเป็นกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้ด้วย กฎทบทวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2521) เพื่อเลื่อนระดับเงินเดือนอธิการบดีให้เหมาะสมยิ่งขึ้น กฎทบทวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2522) เพื่อให้สามารถรับโอนข้าราชการ หรือบรรจุผู้มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ซึ่งออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการ และให้ได้รับเงินเดือนในอัตราที่เป็นธรรม รวมทั้งกฎทบทวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2528) เพื่อให้สามารถนำอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ 24 ได้ โดยอนุโลมโดยไม่เกิดความสับสน และกำหนดเกี่ยวกับผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น¹

ต่อมาได้มีการตรากฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ใช้จนถึงปัจจุบัน

โดยในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ได้มีการสรุปประเด็นในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่งในประเด็นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการเรียกชื่อขององค์กร จากคำว่า “มหาวิทยาลัย” เป็นคำว่า “สถาบันอุดมศึกษา” เนื่องจากคำว่า “มหาวิทยาลัย” มีความหมายโดยนัยที่แคบกว่าคำว่า “ระดับอุดมศึกษา” เพราะการศึกษาระดับอุดมศึกษายังรวมถึงการศึกษาในระดับ “วิทยาลัย” และระดับ “สถาบัน” ทางการศึกษาอื่นๆ ด้วย ซึ่งก็คือสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด

¹ อัจฉินต์ พิทักษ์พรหม. (2530). ปัญหากฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย. วิทยานิพนธ์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 22-30.

กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งปรากฏชัดในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงสถาบันการศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ ซึ่งหมายถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนั้นโดยนัยสำคัญ กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวจึงไม่ใช่บังคับรวมถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย²

กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว ได้มีบทบัญญัติเรื่องวินัยหรือข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยส่วนใหญ่คล้ายกับวินัย หรือข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายข้าราชการพลเรือนที่ใช้บังคับในขณะนั้น (ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว)

2.2 แนวคิดของวินัย

ในเรื่องวินัยของข้าราชการนั้น มีแนวคิดที่น่าสนใจโดยเป็นแนวคิดที่มีรากฐานมานาน ตั้งแต่ครั้งในอดีตจนถึงปัจจุบัน ดังจะได้กล่าวต่อไปตามลำดับ

สังคมไทยในอดีตเป็นสังคมศักดินา งานราชการถือเป็นงานของหลวง ข้าราชการคือตัวแทนของพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งออกไปปกครองหัวเมือง มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชกำหนดและพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์เป็นตัวแทนต่างพระเนตรพระกรรณ มียศฐาบรรดาศักดิ์ จึงมีสถานภาพในสังคมที่สูงส่งกว่าบุคคลทั่วไป มีลักษณะเป็นกลุ่มชนที่เรียกว่า “elite group”³ ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องสมควรหรือไม่ ประการใดจึงย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพของการเป็นตัวแทนต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์ด้วย เมื่อประชาชนมีทัศนคติว่าพระมหากษัตริย์ต้องทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรม ซึ่งจะทรงความสามารถที่จะปกครองไพร่ฟ้าประชาชนให้อยู่เย็นเป็นสุขได้ ข้าราชการทั้งหลายก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนโดยเจริญรอยตามพระยุคลบาทและประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในทำนองคลองธรรมเช่นเดียวกับที่พระมหากษัตริย์ทรงประพฤติปฏิบัติไว้เช่นกัน ฉะนั้นข้าราชการจึง

² เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ... (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว) ส่วนที่ 1 ความเป็นมา ประเด็นสำคัญจากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ... หน้า 4, สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

³ ผุสดี สัตยมานะ และสุพัตรา เพชรมณี. (2521). *ระบบบริหาร และระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ*. หน้า 35.

ต้องมีหลักถือปฏิบัติในการครองตนเช่นเดียวกัน เช่น มีข้อกำหนดไว้ในบทที่ 108 แห่งกฎหมายเชียรบาล⁴ ว่า “พระเจ้าอยู่หัวทรงตั้งผู้ใดให้เป็นอธิบดีศรีสมุหนายกหรือรักษาพระองค์ ต้องมีสัจจวามักคี่และต้องดำรงการอันจะเป็นประโยชน์แก่พระเจ้าอยู่หัว” หรือมีบทบัญญัติให้ข้าราชการกระทำการภายในขอบเขตที่พระมหากษัตริย์ทรงวางกรอบไว้ ห้ามทำความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเป็นอันขาด ซึ่งกำหนดไว้ในบทที่ 3 แห่งพระอัยการอาญาหลวง พ.ศ. 1895⁵ ความว่า “พระเจ้าอยู่หัวมิได้ตรัสใช้ให้ไปราชการใดๆ แต่ไปด้วยตนเองก็ดี หรือพระเจ้าอยู่หัวมิได้ตรัสใช้ แต่อ้างว่าทรงใช้ก็ดี และไปกระทำการรุกรานผู้ร่มเหงไพร่ฟ้าเกล้าเอาทัพย์สินสิ่งของใดๆ ผู้นั้นมีความผิดฐานรุกรานผู้เกินเลยให้ลงโทษ 8 สถาน คือ ให้ฆ่าเสีย ให้ตัดปาก ให้ไหม้จตุรคุณแล้วเอาตัวลงหญ้าช้าง ให้ทวนด้วยลวดหน้ 25 ที แล้วจำใส่ตรู่ไว้ ให้ไหม้จตุรคุณแล้วเอาตัวออกจากราชการ ให้ริบราชบาทว์แล้วไหม้ตรีคุณ ให้ไหม้ทวีคุณแล้วทวนด้วยหวาย 25 ที หรือให้ไหม้ลาหนึ่งแล้วทวนด้วยหวาย 15 ที”

หรือมีบทบัญญัติให้ข้าราชการต้องปกครองประชาชนด้วยความเอาใจใส่ไม่รังแกประชาชน ต้องปกครองเขาให้อยู่อย่างมีความสุข ดังที่บัญญัติไว้ในบทที่ 36 แห่งพระอัยการอาญาหลวง พ.ศ. 1976⁶ ความว่า “ไพร่ฟ้าอันอาศัยอยู่ในเสมาอาณาเขตจังหวัดเมืองใหญ่เมืองน้อยในถิ่นฐานบ้านนอกขอบชนบท ท่านให้ปกครองเขาให้เขาอยู่สุขเย็นใจ มิให้อุกอาจแก่เขา แม้นผู้ใดทำอุกอาจแก่เขาหรือทวงตัวว่าตนมีศฐาบรรดาศักคี่ เห็นว่าเขาม่มีใส่เกล้าว่าเขาผิดเอาเขามาจำไว้ และริบราชบาทว์เอาสิ่งของเขากคี่ เห็นว่าเขาเป็นสมัครสมาอาศัย เขาใส่ประหังคประงอนตน ตนรุกรานผู้เอาเขาใส่สังขลิกบัญญัติ จำไว้ด้วยแรงตนเองก็ดี หรือว่าผิดถูกถูกเมียตน ตนจับมิได้เพียงแต่ได้ยินคำบอกเล่าก็เอาพี่น้องลูกหลานข้าคนเพื่อนฝูงของตนไปรุกรานผู้เอาเขามาทำเป็นสาหัสก็คี่ ให้ลงโทษ 6 สถาน”

นอกจากจะมีการบัญญัติเกี่ยวกับวินัยในแง่ของการบริหารราชการแผ่นดินแล้วยังมีกฎหมายในส่วนที่ควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้อยู่ในกรอบของความดีงาม ซึ่งจะเป็นแบบอย่างที่ดีและสะท้อนให้เห็นภาพลักษณ์อันสูงส่งของพระมหากษัตริย์ด้วย ดังตัวอย่างเช่นในบทที่ 67 แห่งกฎหมายเชียรบาล พ.ศ. 2001⁷ กำหนดไว้ว่า “ถ้าคบกันกินเหล้าในพระราชวังให้ดื่มเหล้าให้ร้อนกรอกปากแล้วจำไว้” หรือในบทที่ 125 แห่งกฎหมายเชียรบาล พ.ศ. 2001⁸ กำหนดไว้ว่า “หญิงใดเอาเหล้าเข้าวังให้ทวนด้วยลวดหน้ 20 ที”

⁴ พิชาน ดโนทัย. (2518). *กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา*. หน้า 9.

⁵ พิชาน ดโนทัย อ้างแล้ว หน้า 12.

⁶ พิชาน ดโนทัย อ้างแล้ว หน้า 21.

⁷ พิชาน ดโนทัย อ้างแล้ว หน้า 17.

⁸ พิชาน ดโนทัย อ้างแล้ว หน้า 17.

จากบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ข้าราชการในยุคสมัยนั้นเมื่อเป็นข้าราชการของพระมหากษัตริย์จึงมีกรอบควบคุมความประพฤติเอาไว้ในระดับสูง ข้าราชการต้องปฏิบัติตามแบบธรรมเนียมปฏิบัติและพระราชกำหนดกฎหมายของบ้านเมืองอย่างเคร่งครัด มิอาจจะทำอะไรก็ได้เยี่ยงบุคคลทั่วไป นอกจากนี้บทวินัยในยุคสมัยดังกล่าวมีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ในลักษณะรุนแรง และบังคับเอาแก่เนื้อตัวร่างกายและทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด เพื่อให้หลายจำและเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่คนอื่น ๆ

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 เป็นต้นมา บทวินัยในกฎหมายดังกล่าวถูกกำหนดไว้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ การใดที่จะเป็นประโยชน์แก่ราชการ หรือก่อให้เกิดความเจริญแก่ราชการ ก็จะถูกกำหนดไว้เป็นหลักให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติ หลังจากนั้นได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับต่างก็มีหลักการเช่นนี้มาโดยตลอด⁹ คงมีความแตกต่างในรายละเอียด เป็นต้นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 กำหนดคุณสมบัติการเข้ารับราชการจะต้องมีอายุไม่เกิน 40 ปี แต่ได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476¹⁰ การที่บทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับวินัยถูกกำหนดไว้ชัดเจนเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นนี้ ถือเป็นการจัดระบบการบริหารงานวินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม (judicial due process) กล่าวคือ มีการตรากฎหมาย หรือออกระเบียบไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแน่นอน กำหนดการอันพึงปฏิบัติ และห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืนและกำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ทั้งนี้โดยมีแนวความคิดตั้งอยู่บนพื้นฐาน 4 ประการ คือ 1) ข้อปฏิบัติต้องชอบธรรม 2) ข้าราชการจะต้องรู้ชัดเจนว่าจะให้เขาปฏิบัติอย่างไร 3) ทางราชการมีสิทธิที่จะได้ผลงาน และการร่วมแรงร่วมใจจากคนที่มีวินัยดี และ 4) ผู้บริหารมีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติ¹¹

⁹ ปารณี จันแถม. (2534). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518. หน้า 12-14.

¹⁰ ประณูญ สุวรรณภักดี. (2529). การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ. หน้า 52-55.

¹¹ ปารณี จันแถม อ่างแล้ว หน้า 14-15.

2.3 ความหมายของคำว่าวินัย

คำว่าวินัยมีความหมายในหลายแง่มุมทั้งความหมายตามพจนานุกรมลัพท์ราชบัณฑิตยสถาน และความหมายในแง่มุมอื่นๆ ด้วย เช่น ความหมายของคำว่าวินัยของนักวิชาการชาวไทย และนักวิชาการชาวต่างประเทศ เป็นต้น

พจนานุกรมลัพท์ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542¹² คำว่าวินัย หมายถึง ระเบียบ แบบแผน และข้อบังคับ ซึ่งคำว่าระเบียบ หรือแบบแผนในความหมายของวินัยนั้นไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปของกฎเกณฑ์ที่มีบทกำหนดโทษหากไม่ปฏิบัติตาม แต่อาจเป็นแบบแผน หรือธรรมเนียมปฏิบัติสืบๆ กันต่อมา นอกจากนั้นวินัยก็ไม่ได้จำเพาะในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างที่คนทั่วไปมักคุ้นเคย หรือเข้าใจกัน เช่น วินัยจราจร วินัยของทหาร วินัยในโรงเรียน ฯลฯ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับ ไม่ปรากฏว่าได้ให้ความหมายของคำว่า “วินัย” ไว้

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “วินัย” ว่าเป็นความหมายได้ 2 ทาง คือ¹³

1) ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติ หรือแบบสำหรับคนในองค์การในหมู่ในเหล่า ในวงการแต่ละแห่ง ซึ่งเราเรียกว่าข้อปฏิบัติ หรือแบบที่กำหนดไว้ หรือมุ่งหวังสำหรับคนในวงการนั้นว่า “วินัย” เช่น ในวงการทหารก็มีวินัยทหารเป็นข้อปฏิบัติ หรือแบบของทหาร ในวงการข้าราชการพลเรือนสามัญก็มีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้อปฏิบัติ หรือแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญในวงการข้าราชการครูก็มีวินัยข้าราชการครูเป็นข้อปฏิบัติ หรือแบบของข้าราชการครู เมื่อพูดว่า “วินัยทหารต่างกับวินัยข้าราชการพลเรือน” ก็หมายความว่า ข้อปฏิบัติสำหรับทหารต่างกับข้อปฏิบัติสำหรับข้าราชการพลเรือน หรือแบบของพลเรือน

จากความหมายของวินัยในทางรูปธรรมดังกล่าว สามารถนำไปใช้เป็นหลักในทางปฏิบัติได้ว่า

(1) วินัยสำหรับคนในวงการต่างๆ อาจผิดแผกแตกต่างกันได้ การกระทำอย่างเดียวกันในวงการหนึ่งอาจถือว่าเป็นความผิด แต่ในอีกวงการหนึ่งอาจถือว่าเป็นความผิด เช่น ทหารบังคับบัญชาตามลำดับชั้นยศ จึงต้องทำความเคารพผู้ที่มียศสูงกว่า ทหารไม่เคารพผู้มียศสูงกว่าถือว่าเป็นผิดวินัย นี่เป็นแบบของทหาร ส่วนข้าราชการพลเรือนบังคับบัญชาตามตำแหน่ง ฟังคำสั่งตามสายการบังคับบัญชาจึงไม่ผิดวินัย แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่ราชการก็จะผิดวินัย นี่เป็นแบบของพลเรือนสำหรับข้าราชการครูถือกันว่าเป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ที่ดี

¹² พจนานุกรมลัพท์ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. หน้า 1077.

¹³ ประวิณ ณ นคร. (2525). คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. หน้า 22.

ของศิษย์จึงมีวินัยที่เคร่งครัดกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่น ข้าราชการครูเล่นการพนันไม่ได้เลย แม้จะเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตแล้วก็เล่นไม่ได้ ถ้าเล่นก็เป็นผิดวินัย แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญ เล่นการพนันที่ได้รับอนุญาตแล้วได้ ถ้าไม่เป็นการหมกมุ่นก็ไม่ผิดวินัย แบบของข้าราชการครูจึงแตกต่างกับแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(2) ในการพิจารณาว่าการกระทำใดผิดวินัยหรือไม่ ก็จะต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่ผิดข้อปฏิบัติ หรือผิดแบบของคนในวงการณ์นั้นหรือไม่ ในวงการข้าราชการนิยามการกำหนดข้อปฏิบัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้นๆ ในกรณีที่กำหนดข้อปฏิบัติไว้ว่า “ต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนหรือคำสั่ง” ก็อาจมีระเบียบมติ คณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชากำหนดข้อปฏิบัติเพิ่มเติมไว้อีก ฉะนั้นเมื่อจะพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดผิดวินัยหรือไม่ ก็ต้องดูในเบื้องต้นก่อนว่ามีข้อปฏิบัติกำหนดไว้ในเรื่องนั้นหรือไม่ ถ้าไม่มีข้อปฏิบัติกำหนดไว้ก็ไม่ผิด แต่ถ้ามีข้อปฏิบัติกำหนดไว้และไม่ปฏิบัติตามนั้นก็ผิด

(3) ในการกำหนดระดับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัย ก็จะต้องพิจารณากำหนดหนักเบาแตกต่างกันตามแบบของแต่ละวงการ เช่น ข้าราชการครูที่มีแบบกำหนดให้เป็นพ่อพิมพ์แม่พิมพ์ ของศิษย์ ถ้าผิดวินัยคบขู้ขี้สาว หรือเล่นการพนันจะถูกลงโทษหนักกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่ทำผิดอย่างเดียวกัน เป็นต้น

2) ความหมายในทางนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรม (Behavior) ที่คนแสดงออกมา เป็นการควบคุมตนเอง แสดงออกถึงการยอมรับ หรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา แสดงถึงความมีระเบียบหรืออยู่ในแบบแผน ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกเหล่านี้เป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานทางจิตใจเพราะฉะนั้นการที่จะทำใ้คนในวงการใดมีวินัย จึงต้องปรับพฤติกรรม ต้องพัฒนาจิตใจด้วย มิใช่มุ่งจะพัฒนาทางเขียน “ข้อปฏิบัติ” หรือ “ระเบียบ” ให้รัดกุมเพียงอย่างเดียว หรือคอยแต่จะลงโทษเมื่อคนทำผิดเท่านั้น

พ.อ.ปิ่น มุทุกันต์ อดีตคณบดีศาสตราจารย์กองทัพบก และอธิบดีกรมการศาสนา อธิบายว่า “วินัยเป็นแบบของคน คนทุกคนที่ฟอร์มตัวอยู่ในวินัยแล้วเป็นคนดีทั้งนั้น ยกตัวอย่าง ดิน หิน ปูน หรือเศษ โละที่เราเหยียบย่ำ โยนทิ้งนั้น ถ้ามาปั้นมาหลอมเข้าแบบเป็นพระพุทธรูปแล้วก็กลายเป็นของดีที่ทุกคนเคารพกราบไหว้ คนเราก็มีแบบ แบบของคนเรียกว่าวินัย วินัยจึงเป็นแบบที่ปั้นหลอมคนให้เป็นคนดี”¹⁴

¹⁴ กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒนา. (2533). ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ไทย. หน้า 15.

นายอุทัย หิรัญโต เห็นว่า วินัยคือปทัสถานของสังคมอันเป็นเครื่องกำกับความประพฤติของบุคคลบางหมู่บางคณะให้อยู่ในกรอบแห่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความถูกต้อง¹⁵

นายสุวรรณ ชนะสงคราม เห็นว่าวินัยคือ การควบคุมความประพฤติให้เป็นไปในทางที่ดี จุดมุ่งหมายเพื่องานไม่ใช่เพื่อตัวข้าราชการ แต่เพื่อให้ข้าราชการเจริญ¹⁶

นอกจากนี้ยังมีผู้บริหารในราชการพลเรือนกับผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกหลายนายได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่าวินัยไว้ สรุปได้ว่า วินัยข้าราชการพลเรือน หมายถึง ข้อบังคับที่ใช้ควบคุมความประพฤติของข้าราชการเพื่อให้การปฏิบัติราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อประโยชน์สูงสุด ข้อบังคับดังกล่าวใช้ควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้เป็นไปตามระเบียบต่างๆ ของทางราชการเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามแบบแผน ซึ่งกำหนดว่าถูกต้องประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งใช้บังคับไว้สร้างตัวบุคคลคือข้าราชการให้มีบุคลิกลักษณะและพฤติกรรมเหมาะสม และเป็นคุณค่าแก่ราชการ กล่าวคือควบคุมให้เว้นจากการประพฤติต่างๆ ที่จะทำให้หย่อนประสิทธิภาพในการทำงานหรือนำผลเสียมาสู่การงานได้ เช่น การดื่มสุราในเวลาราชการ การเล่นการพนัน การรับเลี้ยงจากผู้รับเหมา ซึ่งจะมีส่วนได้เสียต่อราชการ เป็นต้น ในด้านความประพฤติส่วนตัว วินัยควบคุมข้าราชการให้ประพฤติตามหลักความประพฤติที่สังคมเห็นว่าเป็นหลักความประพฤติของคนดี เพราะถือว่าข้าราชการที่ดีจะต้องเป็นคนดีน่าไว้วางใจให้ทำงานของส่วนรวม¹⁷

โดยที่คำว่าวินัยมีความหมายกว้าง และมีความคิดเกี่ยวกับความหมายของคำว่าวินัยหลากหลายแตกต่างกันออกไป ดังนั้นเพื่อให้ได้ความกระจ่างในความหมายของคำว่าวินัยดังกล่าวมากยิ่งขึ้น จึงขอทำความหมายของคำว่า “Discipline” ในภาษาอังกฤษ ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยว่า “วินัย” มาเทียบเคียง โดยคำว่า “Discipline” ได้มีคำอธิบายความหมายไว้ดังนี้

ตามพจนานุกรมของ Webster ได้อธิบายความหมายของคำว่า Discipline ไว้ดังนี้ คือ

(1) การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาการในการควบคุมตนเอง ความประพฤติหรือความเป็นระเบียบและประสิทธิภาพ

(2) ผลของการฝึกอบรมดังกล่าว คือการควบคุมตนเอง และความประพฤติที่อยู่ในระเบียบแบบแผน

¹⁵ อุทัย หิรัญโต. (2523). *หลักการบริหารงานบุคคล*. หน้า 168.

¹⁶ สุวรรณ ชนะสงคราม. (2523, เมษายน). “วินัยการออกจากราชการและการอุทธรณ์ร้องทุกข์.” *วารสารข้าราชการ*, 25. หน้า 18.

¹⁷ สำนักงาน ก.พ. (2531). *การเสริมสร้างวินัยข้าราชการพลเรือน*. หน้า 22.

(3) การยอมรับ หรือการปฏิบัติตามการบังคับบัญชา และการควบคุม

(4) การปฏิบัติการเพื่อแก้ไขความประพฤติหรือการลงโทษ¹⁸

Donald P. Crane¹⁹ ให้ความหมายว่า วินัยหมายความถึงสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นให้เป็นระบบของกฎระเบียบต่างๆ เพื่อวางเงื่อนไขของพฤติกรรมที่พึงปรารถนา

Joseph Kingsbury ได้อธิบายความหมายของคำว่า “Discipline” ไว้ว่าหมายถึงการควบคุมพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งอาจทำได้ 2 วิธี คือ

(1) โดยทางกฎข้อบังคับ คำสั่ง และคำบัญชาซึ่งมีการลงโทษเป็นเครื่องมือ หรือ

(2) โดยทางการสั่งสอน การฝึกอบรม และประสบการณ์ในการมีความรับผิดชอบ²⁰

Baker A. Alton ได้อธิบายความหมายของคำว่า Discipline ไว้ว่าหมายถึงวิธีการที่เสริมสร้างให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบและปฏิบัติงานอย่างมีระเบียบ²¹

Paul Preston และ Thomas Zimmerer²² ให้ทัศนะไว้ว่า วินัยมีความหมายที่อธิบายกันได้หลายทาง ซึ่งเหมือนว่าทุกทางจะพุ่งไปยังพฤติกรรมที่คล้อยตามกฎและระเบียบ

Leon C. Megginson ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า Discipline ไว้ว่า

มาจากคำว่า disciple แปลว่า follower (คือผู้ปฏิบัติตาม) ซึ่งมีความหมายบอกเป็นนัยว่าวินัยดีเป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี เมื่อพูดถึงวินัยจะมีความหมายตามแต่จะมองในแง่ใด ซึ่งอาจพิจารณาได้เป็น 3 แนวทาง คือ

(1) วินัยในลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง วินัยในแง่นี้มุ่งไปที่การพัฒนาตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการ

¹⁸ Webster’s new world dictionary of the American language (Cleveland & New York : The World Publishing company, 1968), p. 416.

¹⁹ Donald P. Crane, Personnel the Management of Human. Pesources 4th (New York : American Management Association, 1986), p. 373.

²⁰ Joseph Kingsbury, Personnel administration for Thai students (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1975), p. 52.

²¹ Baker A. Alton, Personnel management in small plant (Ohio : The Ohio University Press, 1955), p. 1.

²² Paul Preston and Thomas WZimmerer, Managemat for Supervisors (New Jersey : Prentice Hall, 1978), p. 263.

(2) วินัยในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ วินัยในแง่ที่มุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์กรให้มีพฤติกรรมเป็นระเบียบโดยใช้เงื่อนไขโน้มน้าวต่างๆ เช่น สร้างความสามัคคี เป็นต้น

(3) วินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม วินัยในแง่ที่มุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎหรือระเบียบอันกำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืนและการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด²³

เมื่อได้นำคำอธิบายความหมายของคำว่าวินัยจากหนังสือและความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ทั้งไทยและต่างประเทศ ดังกล่าวมาวิเคราะห์และสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าวินัยหมายถึง ปทัสถาน (Norm) แห่งความประพฤติของคนในองค์กรหรือหน่วยงาน ซึ่งกำหนดไว้ให้คนในองค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าวยึดถือปฏิบัติ โดยมีการออกกฎ ระเบียบ ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับ กำหนดการอันต้องปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ และกำหนดโทษของการฝ่าฝืนและการดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิด

ความมุ่งหมายของวินัย

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระบรมราโชวาทแก่นักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหงเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2520 ว่า “อิสรภาพกับวินัย ซึ่งดูเผินๆ เหมือนกับเป็นสิ่งตรงข้ามกันนั้น แท้จริงเป็นของคู่กัน ทั้งจำเป็นจะต้องใช้ควบคู่กันเพื่อให้ควบคุมกันอยู่เสมอ มิฉะนั้นจะหวังผลที่ดีอันพึงประสงค์ไม่ได้ อย่างท่านทั้งหลายซึ่งมีความรู้ความคิด สติปัญญาสามารถที่จะสร้างประโยชน์ต่างๆ ได้พร้อมมูลอยู่ ณี ถ้าขาดวินัยก็อาจปล่อยตัวปล่อยใจให้เป็นไปตามความสะดวกสบาย ทำให้สูญเสียประโยชน์ที่พึงจะได้ไปเปล่าๆ เท่ากับได้เบียดเบียนทำลายตนเอง และทำลายผู้อื่นให้เสียหายด้วยอย่างน่าตำหนิที่สุด เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นที่ทุกคนจะต้องใช้วินัยบังคับ บังคับให้ทำความดี ความเจริญให้แก่ตน และเพื่อแผ่ความดีความเจริญนั้นแก่ผู้อื่นพร้อมกันไปด้วย”

William Spriegel และ Edward Schulz ให้ทัศนะว่า “จุดมุ่งหมายหลักของวินัย คือ เพื่ออำนวยความสะดวกประสานงาน ซึ่งเป็นหลักเบื้องต้นของการจัดองค์การ เพื่อที่จะให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของกลุ่ม”²⁴

²³ Leon C. Megginson, Personnel and human resources Administration, 3rd ed. (Homewood : Richard D. Irevin, 1977). pp. 468-470.

²⁴ กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒนา, อ่างแล้ว. หน้า 20.

จากพระบรมราโชวาท และทัศนะของบุคคลดังกล่าวทำให้เห็นทางพิจารณาความมุ่งหมายของวินัย โดยแบ่งวินัยเป็นสองประเภท คือ วินัยส่วนตัวบุคคล กับวินัยของวงการต่างๆ²⁵

1) วินัยส่วนตัวบุคคล เป็นลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาในแบบที่ดี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความดี ความเจริญของตนเอง และส่งผลความดีความเจริญไปถึงส่วนรวมด้วย ขอบเขตของวินัยส่วนตัวบุคคลจึงอยู่ที่ความดี พอควรแก่สภาพการดำเนินชีวิตในสังคม เช่น การตั้งใจประกอบอาชีพในทางสุจริต การประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่สังคมถือว่าควรประพฤติ เป็นต้น

2) วินัยของวงการต่างๆ เป็นข้อปฏิบัติสำหรับคนส่วนรวมในวงการนั้นๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของวงการนั้นๆ จุดมุ่งหมายของวินัยในแต่ละวงการเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตของวินัยสำหรับวงการนั้นๆ ว่าสิ่งใดจัดว่าเป็นวินัย ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนก็จะถูกลงโทษ

นอกจากนี้ยังมีวินัยของวงการวิชาชีพโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติสำหรับคนที่ประกอบวิชาชีพนั้นๆ และถือเป็นจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ ด้วย ซึ่งนอกจากจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของการประกอบวิชาชีพนั้นแล้ว ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นอีกด้วย การรับราชการก็ถือเป็นการประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่ง วินัยข้าราชการจึงเป็นวินัย และจรรยาวิชาชีพของข้าราชการด้วย สำหรับจุดมุ่งหมายสำคัญของวินัยข้าราชการนั้น มีดังต่อไปนี้

(1) เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ เมื่อข้าราชการมีวินัยที่จะสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ อุทิศทุ่มเทให้กับการทำงาน ผลงานที่ออกมานั้นก็จะมีประสิทธิภาพกว่าบุคคลที่ไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน เมื่อผลงานของแต่ละคนออกมามีประสิทธิภาพสูงก็จะส่งผลประโยชน์เพิ่มประสิทธิผลให้กับข้าราชการ

(2) เพื่อความเจริญมั่นคงของประเทศชาติ เมื่อหน่วยงานราชการแต่ละแห่งมีบุคคลซึ่งเปรียบเสมือนเครื่องจักรในการทำงาน และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพทำให้ราชการเจริญก้าวหน้าก็จะส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวมไม่มีผู้ใดกล้ามารุกรานได้

(3) เพื่อความผาสุกของประชาชน ถ้าข้าราชการทำงานให้ได้ผลอย่างเต็มที่ ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองและมั่นคง ผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์สูงสุดก็คือประชาชนผู้รับบริการนั่นเอง

(4) เพื่อภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการ จุดมุ่งหมายในข้อนี้เกี่ยวข้องกับความประพฤติของข้าราชการโดยตรง แม้ว่าความประพฤตินั้นจะถือเป็นเรื่องส่วนตัวของแต่ละบุคคลไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ตาม แต่โดยที่ข้าราชการเป็นบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อ

²⁵ ประวิณ ฒ นคร. อ้างแล้ว. หน้า 27-28.

ให้บริหารราชการดำเนินไปด้วยความสำเร็จลุล่วงตามนโยบายของรัฐบาล เป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดประชาชน เป็นผู้ที่ประชาชนให้ความนับถือ ศรัทธาและยกย่อง หากข้าราชการประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ประชาชนก็จะเสื่อมความเชื่อถือในตัวข้าราชการ อันจะส่งผลไปถึงการเสื่อมความเชื่อถือในหน่วยงานราชการและรัฐบาลด้วย ดังที่ได้มีการกล่าวกันว่า “ราชการมิได้ต้องการแต่คนเก่งเพียงอย่างเดียว แต่ต้องการคนดีด้วย ดังนั้น ถ้าข้าราชการเป็นผู้มีระเบียบวินัยดี มีความประพฤติดีก็จะสร้างภาพพจน์ที่ดีให้บังเกิดแก่ราชการโดยรวมด้วย”

ฉะนั้นจุดมุ่งหมายของวินัยจะเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาว่าสิ่งใดสมควรที่จะกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติสำหรับข้าราชการบ้าง โดยในการนำจุดมุ่งหมายของวินัยในวงราชการนี้มาพิจารณากำหนดขอบเขต การกระทำใดที่จะเป็นการขัดขวางหรือบั่นทอนการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ ก็อยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็นข้อห้ามของข้าราชการ การกระทำใดที่จะเป็นทางสนับสนุนหรือส่งเสริมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการก็ควรจัดอยู่ในขอบเขตของวินัยที่ควรกำหนดเป็นข้อพึงปฏิบัติในวงราชการ ในทางกลับกันการกระทำใดที่ไม่เป็นทางขัดขวางหรือสนับสนุนการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของราชการก็ไม่อยู่ในขอบเขตของวินัยที่จะกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติสำหรับวงราชการนั้น แต่สำหรับในวงการวิชาชีพบางอย่างอาจกำหนดวินัยให้กว้างกว่านั้นเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วยก็ได้ เช่น อาชีพครู เป็นต้น นอกจากนี้ในกรณีที่มีข้อกำหนดวินัยเขียนไว้กว้างๆ ไม่ชัดเจน เช่น เขียนไว้ว่า “ไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว” เมื่อจะพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดเป็นการประพฤติชั่วที่ต้องห้ามตามนั้นหรือไม่ ก็ต้องวิเคราะห์ดูว่าการกระทำนั้นกระทบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ ความเจริญของประเทศ ความมั่นคงของชาติ หรือความผาสุกของประชาชนหรือไม่ ถ้ากระทบถึงก็ต้องห้าม ถ้าไม่กระทบถึงก็ไม่ห้าม ตัวอย่างเช่น การมีกริยาน้อย ในหน่วยงานธุรกิจเอกชนบางแห่ง มิได้ให้ความสนใจเท่าใดนัก เพราะถือว่าไม่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ไม่กระทบถึงความเจริญของหน่วยงานนั้น ถ้าบุคคลนั้นสามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ตามที่หน่วยงานนั้นกำหนดไว้ แต่สำหรับหน่วยราชการอาจจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่า การมีกริยาน้อยนั้นทำให้เสียชื่อเสียงหรือเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือไม่ ถ้าคุณธรรมสามารถอยู่กันได้อย่างสงบเรียบร้อยไม่เสียชื่อเสียง หรือเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่กระทบกระเทือนถึงความเจริญ ความสงบเรียบร้อยและประสิทธิภาพของทางราชการ และมีผู้ใช้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ที่ทางราชการต้องการให้เป็นแบบอย่างที่ดีเป็นพิเศษก็ไม่ควรอยู่ในข่ายเป็นความผิดวินัย แต่ถ้าเกิดเรื่องราว เสียชื่อเสียงภาพพจน์ที่ดีของราชการ เช่น ไปแสดงความหึงหวง หรือทะเลาะวิวาทกันในที่ทำงาน ประชาชนจะมองภาพพจน์ของข้าราชการไปในทางลบ หรือเสื่อมความศรัทธาในตัวข้าราชการอันจะส่งผลให้ประชาชนขาดความเลื่อมใส

ศรัทธาในรัฐบาล ซึ่งกระทบกระเทือนประสิทธิภาพของข้าราชการกรณีนี้ก็ถือเป็นความผิดวินัยได้เช่นกัน²⁶

ความสำคัญของวินัย

พระพุทธองค์ทรงตรัสว่า “พฤติกรรมของคนหมู่มากที่ไม่มีความรู้รักษาตัว หรือไม่มีวินัย จะเป็นเหมือนควายคาบอคที่เหี่ยวอยู่ในป่าคง”

พ.อ. ปิ่น มุกข์กันต์ อดีตอนุศาสตราจารย์กองทัพบก และอธิบดีกรมการศาสนา ให้ทัศนะว่า “วินัยจะนำคนไปสู่ความดีความเจริญ คนที่จะก้าวไปสู่ความดีความเจริญจะต้องมีวินัยกำกับเสมอ คือ ต้องเว้นข้อห้ามบางอย่าง และทำตามคำสั่งบางประการ ตนจึงจะไปถึงที่หมายได้”

James Black ให้ทัศนะไว้ว่า “วินัยเป็นรากฐานของการบริหารที่สัมฤทธิ์ผล ซึ่งถ้าปราศจากวินัยแล้ว องค์กรจะตั้งอยู่ไม่ได้”

จากพุทธพจน์ และทัศนะของบุคคลในวงการต่างๆ ดังกล่าว ทำให้เห็นว่าวินัยมีความสำคัญเป็นอันมากทั้งแก่บุคคลเป็นส่วนตัวและแก่ส่วนรวม ตลอดจนแก่องค์กรหรือการบริหารงานและแก่หัวหน้างาน ในด้านส่วนตัวบุคคลนั้นวินัยจะเป็นเครื่องช่วยสร้างคุณความดีความเจริญและความสำเร็จให้แก่ตนเองและยังส่งผลคุณความดีความเจริญและความสำเร็งนั้น ไปถึงหมู่คณะ ตลอดจนประเทศชาติเป็นส่วนรวมด้วย ส่วนในด้านการบริหารงานนั้นวินัยจะช่วยเพิ่มพลังในการทำงาน ประสิทธิภาพในการทำงานและประสิทธิผลของงานขึ้นอยู่กับวินัยของคนทำงานด้วยส่วนหนึ่ง เพราะผู้ทำงานทุกคนเปรียบเหมือนตัวจักรแต่ละตัวของหน่วยงาน หากตัวจักรคจๆ หรือ สนิมจับ หรือ ไม่กินเกลียวกับตัวจักรอื่น เครื่องจักรนั้นจะเดินไม่สะดวกหย่อนประสิทธิภาพอันใด หากคนทำงานในหน่วยงานใดไม่มีวินัยงานของหน่วยงานนั้นก็เดินไม่สะดวกและหย่อนประสิทธิภาพ ค้อยประสิทธิภาพ ค้อยประสิทธิผลนั้นๆ ถึงแม้คนจะมีความรู้ความสามารถดี แต่ถ้าหย่อนวินัยแล้วจะใช้งานไม่ได้ดีเท่าที่ควร วินัยจึงสำคัญสำหรับหน่วยงานทุกแห่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในการบริหารประเทศ บริการความสะอาด ระเบียบทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน จำเป็นที่จะต้องมีวินัยที่เข้มงวดกวดขันเป็นพิเศษเพื่อให้ข้าราชการเป็นที่เลื่อมใสศรัทธา และได้รับความร่วมมือจากประชาชนให้การบริหารราชการเป็นไปโดยเรียบร้อย ประหยัด มีประสิทธิภาพ เพิ่มประสิทธิผล และประเทศเจริญก้าวหน้า ถ้าข้าราชการไม่มีวินัยดีพอจะทำให้ราชการเสียหาย งานไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย หย่อนประสิทธิภาพ ไม่ประหยัด ขาดประสิทธิผล ประชาชนไม่ศรัทธาฝ่ายบริหาร ดังที่ James Black ให้ทัศนะไว้²⁷

²⁶ สำนักงาน ก.พ. (2531). คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518. หน้า 3.

²⁷ นายกันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์ อ่างแล้ว หน้า 22-23.

นอกจากนี้ วินัยยังสามารถแยกประเภทของวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบันได้เป็น 5 ประเภท ดังนี้

- ก. วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่
- ข. วินัยต่อประชาชน
- ค. วินัยต่อผู้บังคับบัญชา
- ง. วินัยต่อเพื่อนร่วมงาน
- จ. วินัยต่อตนเอง
- ก. วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่

เมื่อข้าราชการเข้ามาทำงานให้กับราชการแล้ว สิ่งหนึ่งที่จะต้องถูกผูกพันไปโดยตลอดติดตัวของข้าราชการก็คือ ตำแหน่งหน้าที่ เพราะเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการซึ่งจะส่งผลสำเร็จต่องานราชการ เมื่อข้าราชการดำรงตำแหน่งหน้าที่ใดแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดสำหรับประพฤติดำเนินการตามตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ ซึ่งก็คือวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ วินัยในส่วนนี้มีความสำคัญมาก²⁸

วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีบัญญัติไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 82 (1) (2) (3) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เรื่องข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเที่ยงธรรม ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดี หรือความก้าวหน้าแก่ราชการ และข้าราชการพลเรือนต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้²⁹

²⁸ ปารมี จันแยม อ่างแล้ว หน้า 28-29.

²⁹ มาตรา 82 (1) (2) (3) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม
- (2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดี หรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ
- (5) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้ง หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้”

ข. วินัยต่อประชาชน

เมื่อกำหนดให้ข้าราชการต้องมีวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าข้าราชการต้องทำงานเพื่อบริการประชาชน หรือสนองความต้องการของประชาชน เป็นตัวกลางในการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลและประชาชน เมื่อรัฐบาลได้มอบหมายให้ข้าราชการมีหน้าที่หลักในการบริการประชาชน ฉะนั้นในการปฏิบัติงานข้าราชการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ติดต่อกับประชาชน จึงจำเป็นต้องกำหนดพฤติกรรมที่พึงมีต่อประชาชนด้วย³⁰

ตัวอย่างวินัยต่อประชาชน เช่น มาตรา 83 (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เรื่องข้าราชการพลเรือนต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ³¹

ค. วินัยต่อผู้บังคับบัญชา

ในระบบราชการบริหารแผ่นดินได้กำหนดถึงเรื่องอำนาจการบังคับบัญชาไว้ โดยกำหนดให้การบริหาร หรือการสั่งการเป็นไปตามอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบในกระบวนการบริหารให้รู้ว่าข้าราชการมี “หน้าที่” ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใด ผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชา หากข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่รับฟังการวินิจฉัย หรือการสั่งการของผู้บังคับบัญชาแล้ว หน่วยงานนั้นจะต้องยุ่งเหยิง ไม่เป็นระเบียบ ขาดประสิทธิภาพและก็จะส่งผลกระทบต่อจุดมุ่งหมายทุกประการของวินัยข้าราชการ³²

ตัวอย่างของวินัยต่อผู้บังคับบัญชา เช่น มาตรา 82 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เรื่องข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ³³

³⁰ ปารมี จันแยม, อ้างแล้ว, หน้า 31.

³¹ มาตรา 83 (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้ามดังต่อไปนี้ (9) ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ”

³² ปารมี จันแยม, อ้างแล้ว, หน้า 31-32.

³³ มาตรา 82 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้ (4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืน หรือหลีกเลี่ยงแต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม”

ง. วินัยต่อเพื่อนร่วมงาน

นอกจากข้าราชการจะต้องปฏิบัติงานร่วมกับผู้บังคับบัญชาแล้ว บุคคลที่ข้าราชการจะต้องปฏิบัติงานร่วมกับอีกกลุ่มหนึ่งก็คือเพื่อนร่วมงาน ซึ่งข้าราชการจะต้องมีวินัยต่อเพื่อนร่วมงานด้วยเช่นกัน เพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีต่อกัน เพราะการประสานงานที่ดีจะนำไปสู่ผลงานหรือผลสำเร็จ ถ้าระหว่างข้าราชการด้วยกันไม่มีความสามัคคีแบ่งแยกเป็นพรรคเป็นกลุ่ม การปฏิบัติงานซึ่งจะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจซึ่งกันและกันก็คงจะเป็นอุปสรรคไม่สำเร็จตามแผนงานที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ข้าราชการจะต้องให้เกิดริบหรี่ ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยไม่แบ่งแยกว่าเป็นหน้าที่ที่ตนจะต้องปฏิบัติหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของงานราชการเป็นสำคัญ³⁴

ตัวอย่างของวินัยต่อเพื่อนร่วมงาน เช่น มาตรา 82 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เรื่องข้าราชการพลเรือนต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี และต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกัน³⁵

จ. วินัยต่อตนเอง

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ข้าราชการต้องมีวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ วินัยต่อประชาชน วินัยต่อผู้บังคับบัญชา และวินัยต่อเพื่อนร่วมงานแล้ว สิ่งที่กำหนดดังกล่าวข้างต้นจะไม่สามารถประพฤติปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ได้เลยถ้าข้าราชการไม่มีวินัยต่อตนเอง วินัยต่อตนเองต้องการกำหนดพฤติกรรมที่แสดงออกมาในแบบที่ดี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความดี ความเจริญของตนเอง อันจะส่งผลให้ภาพพจน์ชื่อเสียงของราชการโดยรวมรวมถึงไปด้วย วินัยในส่วนนี้จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าวินัยส่วนอื่นๆ เลย³⁶

ตัวอย่างของวินัยต่อตนเอง เช่น มาตรา 82 (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เรื่องข้าราชการพลเรือนต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนไม่ให้เสื่อมเสีย³⁷

³⁴ ปารมี จันแยม. หน้า 32-33.

³⁵ มาตรา 82 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(7) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี และต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกัน และผู้ร่วมปฏิบัติราชการ”

³⁶ ปารมี จันแยม. หน้า 33.

³⁷ มาตรา 82 (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(10) ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย”

2.4 ความหมายของคำว่า การดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยเป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่าคำว่าวินัย โดยเป็นการดำเนินการที่มีขั้นตอนต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังจะกล่าวต่อไปตามลำดับ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “การดำเนินการทางวินัย” ไว้ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้เคยให้ความหมายของคำว่า “การดำเนินการทางวินัย” ไว้เมื่อครั้งใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ว่าหมายถึงกระบวนการทั้งหลายที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมายเมื่อข้าราชการพลเรือนมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งได้แก่การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวน หรือสอบสวน การพิจารณาความผิด และโทษ การสั่งลงโทษหรืองดโทษ รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณา เช่น การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา เป็นต้น การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นกระบวนการที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย ฉะนั้น กระบวนการที่กระทำ ซึ่งไม่เป็นพิธีการตามกฎหมายจึงไม่ใช่เป็นการดำเนินการทางวินัย เช่น การสืบสวนเพื่อจะฟังว่ากรณีมีมูลหรือไม่ เป็นกระบวนการที่ไม่ใช่การดำเนินการทางวินัย³⁸

ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญรวม 3 ขั้นตอน คือ การสืบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา และการสอบสวน

ในเรื่องการสืบสวนที่เป็นดำเนินการทางวินัยนั้นได้แก่การสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่ามีข้าราชการที่กระทำผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ อันเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามกฎหมายหรือไม่³⁹

ในเรื่องการตั้งเรื่องกล่าวหา นั้น เป็นการตั้งเรื่องดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการซึ่งถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเห็นว่ากรณีมีมูล ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนตามมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งปัจจุบัน

³⁸ คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 อ่างแล้ว. หน้า 113.

³⁹ คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, อ่างแล้ว. หน้า 119.

ตรงกับมาตรา 93 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁴⁰

และในการสอบสวนทางวินัย ซึ่งหมายถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่น เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่กำลังหาให้ได้ความจริงและยุติธรรม และเพื่อที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยจริงหรือไม่ ถ้ากระทำความผิดจริงจะได้ลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยนั้น

การสอบสวนเป็นกระบวนการหนึ่งในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ โดยการสอบสวนทางวินัยที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย อันได้แก่การสอบสวนที่กฎหมายบังคับให้ต้องกระทำ⁴¹ คือการสอบสวนในกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามนัยมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งตรงกับมาตรา 93 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังที่อ้างแล้ว

ประกอบกับในเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งถือเป็นกฎหมายเฉพาะรวมทั้งเป็นเรื่องการพิจารณาทางปกครอง และคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคสองและวรรคสามด้วย⁴² ซึ่งหากวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมาตรฐานในการ

⁴⁰ มาตรา 93 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผลการสืบสวน หรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามตรา 57 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จให้รายงานผลการสอบสวน และความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามตรา 57”

⁴¹ คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, อ้างแล้ว. หน้า 126-127

⁴² มาตรา 5 วรรคสอง และสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ในพระราชบัญญัตินี้ “การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(2) การอื่นที่กำหนดให้กฎกระทรวง”

พิจารณาทางปกครองต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีต้องนำหลักเกณฑ์ หรือมาตรฐานในการพิจารณาทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴³

ในกรณีที่ต้องนำกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาด้วยนั้น มีเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยที่สมควรกล่าวถึงด้วย คือ ในเรื่องการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครอง เพราะหากมีการดำเนินการทางวินัย เช่น การสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีปัญหาในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายแล้ว กฎหมายปกครองได้กำหนดหลักไว้ให้ฝ่ายปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้เสมอ ก่อนที่จะมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกอีกชั้นตอนหนึ่ง

การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองนี้ท่าน ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด ตั้งคะเนติ ได้อธิบายไว้ว่าอาจจำแนกลักษณะการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองได้ 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 เป็นการควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ โดยอาจแยกอำนาจเหนือนี้ออกได้เป็นอำนาจบังคับบัญชา กับอำนาจควบคุมกำกับโดยอำนาจบังคับบัญชา หมายถึง อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สามารถกลับแก้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่ง หรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น

ส่วนอำนาจควบคุมกำกับ หมายถึง อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่าเหนือองค์กร และเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป⁴⁴

⁴³ มาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

⁴⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2531). *ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง*. ในหนังสือรวมบทความ 60 ปี คร.ปรีดี เกษมทรัพย์. หน้า 211.

ทั้งนี้ อำนาจแยกพิจารณาความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชากับการควบคุมกำกับได้หลายกรณี เช่น

(1) พิจารณาจากหลักการปกครอง โดยการควบคุมบังคับบัญชาเป็นการควบคุมที่เกิดจากหลักการรวมอำนาจ (centralization) ซึ่งหมายถึงการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) ส่วนการควบคุมกำกับเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลาย

(2) พิจารณาจากความสัมพันธ์ของผู้ควบคุมกับผู้อยู่ภายใต้การควบคุม โดยการควบคุมบังคับบัญชาเป็นการควบคุมที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ของบุคคลภายในนิติบุคคลมหาชนใดนิติบุคคลมหาชนหนึ่ง เช่น ความสัมพันธ์ของการบังคับบัญชาระหว่างปลัดกระทรวงกับเจ้าหน้าที่ภายในกระทรวงนั้นๆ เป็นต้น ส่วนการควบคุมกำกับเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่มีอำนาจดั้งเดิมกับองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลายที่ได้รับอำนาจมหาชนไปจากรัฐ

(3) พิจารณาจากที่มาของอำนาจในการควบคุม โดยการควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้กรณีที่ถูกกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ อำนาจบังคับบัญชาก็สามารถมีได้⁴⁵ ส่วนการควบคุมกำกับเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดเท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

(4) พิจารณาจากขอบเขตของการควบคุม โดยการควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่มีขอบเขตกว้างขวาง โดยควบคุมผู้ได้บังคับบัญชาได้ทั้งการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการกระทำของผู้ได้บังคับบัญชาได้ ส่วนการควบคุมกำกับ ผู้มีอำนาจกำกับดูแลควบคุมมีอำนาจควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่มีอำนาจไปควบคุมความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ⁴⁶

รูปแบบที่ 2 เป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่สำคัญที่อาจแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้หมดสิ้นไป ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นมีความมุ่งหมาย 3 ประการ ดังนี้ ก. เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน ข. เพื่อการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง และ ค. เพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล

ระบบการอุทธรณ์อาจแบ่งได้เป็นระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ โดยกฎหมายบัญญัติให้ใช้ระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก ซึ่งคู่กรณีมีสิทธิที่จะเลือกอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี หรือไม่อุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีก็ได้ กับระบบอุทธรณ์บังคับ เป็นกรณีบังคับให้คู่กรณีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

⁴⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์. หน้า 212

⁴⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. หน้า 78-81

ก่อนเสมอก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล หากไม่ดำเนินการดังกล่าวก่อนศาลย่อมไม่อาจรับพิจารณา คดีดังกล่าวได้ เพราะถือเป็นเงื่อนไขในการรับเรื่องไว้พิจารณา โดยระบบนี้ใช้กับคดีที่อยู่ในเขต อำนาจศาลปกครองเท่านั้น

อีกทั้งการอุทธรณ์แบบบังคับในระบบกฎหมายของไทยอาจแยกพิจารณาเป็นการ อุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ กับการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539)

โดยการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะนั้น ย่อมต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ (กฎหมายเฉพาะ) กำหนดเงื่อนไขการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงไม่นำหลักเกณฑ์ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ เช่น การอุทธรณ์ตามกฎหมาย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ เป็นต้น⁴⁷

สำหรับการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือ กฎหมายกลางนำมาใช้กรณีที่ถูกกฎหมายปกครองเฉพาะ ไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้เป็นการ เฉพาะ โดยการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลางนี้มีหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ ดังนี้

ก. คำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 อาจแยกเป็นคำสั่งทางปกครองที่จำเป็นต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี กับคำสั่งทาง ปกครองที่ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี โดยคำสั่งที่ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีมี 2 ประเภท คือ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี กับคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการ ต่างๆ

ข. ผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต้องเป็นคู่กรณี ซึ่งคู่กรณีตามมาตรา 5 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴⁸ กำหนดแยกประเภทของคู่กรณีได้ดังนี้ (1) ผู้ยื่นคำขอ (2) ผู้คัดค้านคำขอ (3) ผู้อยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และ (4) ผู้ซึ่งได้เข้ามา ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือน

⁴⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ อ่างแล้ว. หน้า 94-96

⁴⁸ มาตรา 5 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า
“ในพระราชบัญญัตินี้

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอ หรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่ง ทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบ กระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง”

ก. เงื่อนไขของคำอุทธรณ์ ตามมาตรา 44 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴⁹ กำหนดเรื่องเงื่อนไขของคำอุทธรณ์ให้คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้ง และข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย โดยหลักนี้สอดคล้องกับหลักการทำคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องประกอบด้วย ก. ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข. ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และ ค. ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

ง. ระยะเวลาในการอุทธรณ์ ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁵⁰ กำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง โดยระยะเวลาในการอุทธรณ์มีความสัมพันธ์กับเรื่องความมั่นคงของคำสั่งทางปกครองกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย

จ. บุคคลที่รับเรื่องอุทธรณ์ และผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์โดยที่ระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลางเป็นระบบการพิจารณา 2 ชั้น คือ ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้น และผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สอง ดังที่ปรากฏในมาตรา 44 วรรคหนึ่ง (อ้างแล้ว) และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁵¹ และเจ้าหน้าที่ที่จะมี

⁴⁹ มาตรา 44 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้ง และข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย”

⁵⁰ มาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองผู้นั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

⁵¹ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนวันครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง บัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์นั้นได้ ก็เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวงเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ กรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า⁵²

ฉ. ผลของการอุทธรณ์ ตามมาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁵³ วางหลักทั่วไปไว้ว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่มีกฎหมายปกครองเฉพาะกำหนดให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้⁵⁴

รูปแบบที่ 3 เป็นการควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วยเหตุผลสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมักประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีความชำนาญในด้านนั้นๆ ประการที่สอง หากตรวจสอบแล้วเห็นว่าเรื่องใดไม่ถูกต้องคณะกรรมการดังกล่าวอาจวินิจฉัยแก้ไขให้ถูกต้องก่อนเรื่องไปสู่ศาล และประการที่สาม การตรวจสอบโดยคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีแบบพิธี ไม่มีความยุ่งยาก ซึ่งแตกต่างกับกระบวนการของศาล

นอกจากนี้ ยังมีข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องต่างๆ อีก ดังนี้

(1) ลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย องค์กรนั้นต้องมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร องค์กรนั้นต้องเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท องค์กรนั้นต้องมีวิธีพิจารณาสำหรับกรณีวินิจฉัยข้อพิพาท

(2) ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อาจแบ่งประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจากขอบเขตภาระหน้าที่ได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

⁵² ข้อ 2 (4) กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ข้อ 2 การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

(4) ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า”

⁵³ มาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง”

⁵⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ อ่างแล้ว. หน้า 104 -117.

เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคล และการควบคุมวิชาชีพ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นต้น กับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องที่มีการอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

(3) สถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเป็นการควบคุมที่อยู่ในโครงสร้างของการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง แต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถือเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง⁵⁵

(4) การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยศาล ซึ่งหากผู้กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ผู้กรณีย่อมมีสิทธินำคดีฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ซึ่งในปัจจุบันก็ควรยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ไม่ใช่ศาลปกครองสูงสุด โดยในการตรวจสอบของศาลนั้น ศาลจะควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัย แต่ศาลจะยอมรับการวินิจฉัยของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระ เพราะคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้มีประสบการณ์และความสามารถเฉพาะทางที่อยู่ในฐานะที่จะประเมินเรื่องต่างๆ ดังกล่าวได้ดีกว่าศาล⁵⁶

นอกจากนี้แล้ว โดยที่การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนนั้น ถือเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารงานบุคคล เพราะการบริหารงานบุคคลย่อมมีความหมายอย่างกว้างว่าหมายรวมถึงกระบวนการตั้งแต่บรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน จนกระทั่งถึงกระบวนการที่ข้าราชการพลเรือนได้ออกจากราชการ เช่น การลาออกจากราชการ การถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เป็นต้น ดังนั้น เรื่องสำคัญอีกเรื่องที่ต้องคำนึงถึงเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน คือ เรื่องระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคล

ระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคล (Merit System) หมายถึง การบริหารงานบุคคลเพื่อตอบสนองความต้องการบุคลากรของหน่วยงานโดยการสร้างสิ่งจูงใจ และตอบสนองความต้องการบุคลากรของหน่วยงานโดยการสร้างสิ่งจูงใจ และตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานได้ประโยชน์สูงสุด ประหยัด และข้าราชการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

⁵⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. หน้า 118.

⁵⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ อ่างแล้ว, หน้า 117-139.

มากที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการเอื้ออำนวยบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยแบ่งระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคลได้เป็นหลักใหญ่ๆ 4 หลัก คือ

1) หลักความสามารถ (Competence) หมายถึง การยึดหลักความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ พยายามหาทางคัดเลือกให้ได้ผู้มีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง ให้ผู้มีความรู้ความสามารถมาสมัครให้มากที่สุด หาวิธีการที่เหมาะสมมาทำการคัดเลือกการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่งต้องคำนึงถึงหลักความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ

2) หลักความเสมอภาค (Equality) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีคุณสมบัติทุกคนมีโอกาสแก่ผู้มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน (Equality of opportunity) หน้าที่ ความรับผิดชอบอย่างเดียวกัน จะต้องได้รับค่าตอบแทนเท่ากัน ได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันด้วยระเบียบของมาตรฐานในการบริหารบุคคลอย่างเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงภูมิหลังชาติตระกูล เพศ ศิพพรรณ หรือญาติไครนามสกุลใหญ่โตแค่ไหน ฯลฯ ถ้ามีความสามารถบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน

3) หลักความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ (Security) หมายถึง หน่วยงานพยายามทำให้ทุกคนที่เข้ามาอยู่กับหน่วยงานมีความมั่นคงในชีวิตทั้งในเรื่องอาชีพการงาน เงินเดือน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆ ประกันไม่ให้ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกออกจากราชการ โดยไม่มีความผิด เช่น การจ่ายค่าตอบแทนตามคำขอของความสามารถหรือผลของงาน เพื่อให้ทุกคนในหน่วยงานรู้สึกว่าคุณเองมีโอกาสใช้ความรู้แสดงความสามารถให้เติบโตก้าวหน้าในหน้าที่การงานทุกคนก็จะทุ่มเททำงานให้กับหน่วยงาน เป็นต้น

4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) หมายถึง ผู้บริหารหน่วยงานทำหน้าที่ในการดูแล และผดุงระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล ปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง อิทธิพลอำนาจมืด หรือผู้ที่สามารถให้คุณให้โทษได้ และข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มความสามารถต้องไม่กระทำการให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจอิทธิพลของพรรคการเมือง⁵⁷

โดยเหตุที่เรื่องระบบคุณธรรมในระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนมีความสำคัญ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบ

⁵⁷ จากเว็บไซต์ของสำนักงาน ก.พ. (www.cosc.go.th). หัวข้อเรื่องระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคลหมายความว่าอย่างไร

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 42⁵⁸ จึงได้กำหนดสาระสำคัญในการใช้ระบบคุณธรรมเพื่อให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐต้องคำนึงไว้ดังนี้

ก. การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

ข. การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

ค. การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ โดยจะนำความคิดเห็นทางการเมือง หรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาไม่ได้

ง. การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม และปราศจากอคติ

จ. การพิจารณาทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

2.5 ความหมายของคำว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นข้าราชการพลเรือนอีกประเภทที่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือนประเภทต่างๆ เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการตำรวจ เป็นต้น

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่า “ข้าราชการ” หมายถึง คนที่ทำราชการตามทำเนียบผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการ หรือบุคคลที่รับราชการโดย

⁵⁸ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า
“การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรมดังต่อไปนี้

(1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

(2) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามิได้

(4) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง”

ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร⁵⁹

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “พลเรือน” หมายถึง ผู้ซึ่งไม่ใช่ทหาร เช่น ข้าราชการพลเรือน⁶⁰

คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” มีความหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าหมายถึง บุคคลซึ่งได้รับบรรจุ และแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน โดยมีความหมายแคบกว่าคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ซึ่งมีความหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าหมายถึง ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการอื่นในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น⁶¹

อีกทั้ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พ.ศ. 2551 ได้แบ่งข้าราชการพลเรือนเป็น 2 ประเภท เท่านั้น คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ กับข้าราชการพลเรือนในพระองค์⁶²

ส่วนคำว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” นั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) หมายความว่า บุคคล

⁵⁹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, หน้า 180.

⁶⁰ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, หน้า 769.

⁶¹ มาตรา 4 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน

“ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการอื่นในกระทรวงกรมฝ่ายพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น”

⁶² มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนมี 2 ประเภท คือ

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 ข้าราชการพลเรือนสามัญ

(2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์ พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ซึ่งได้รับบรรจุ และแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา⁶³

ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจึงเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทหนึ่ง เช่นเดียวกับข้าราชการอื่น เช่น ข้าราชการอัยการ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการเฉพาะ คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) โดยไม่ได้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาด้วยแต่อย่างใด

จากความหมายของคำว่าวินัย การดำเนินการทางวินัย และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า คำว่าข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หมายถึง ข้อกำหนดเพื่อควบคุมความประพฤติของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยอาศัยกระบวนการที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย เมื่อข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งในการควบคุมความประพฤติดังกล่าวจะอาศัยกลไกของคำสั่ง กฎหมาย การฝึกอบรม หรือวิธีการอื่นเป็นหลัก เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอยู่ภายในกรอบของคำสั่ง กฎหมายดังกล่าว หากผู้ใดฝ่าฝืนก็จะถูกบังคับให้ประพฤติ และปฏิบัติตามวินัย และถือว่าผู้นั้นได้กระทำผิดวินัยซึ่งจะต้องได้รับการลงโทษตามที่กำหนดไว้ มิฉะนั้นการปกครองบังคับบัญชาให้ข้าราชการปฏิบัติราชการย่อมไร้ผล⁶⁴ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงหลักเรื่องการควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครอง และหลักเรื่องระบบคุณธรรมดังที่กล่าวแล้วข้างต้นประกอบด้วย เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีความชอบด้วยกฎหมายและมีความยุติธรรมโดยปราศจากอคติ

⁶³ มาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า

“ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุ และแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา”

⁶⁴ อาจินต์ พิภทองพรรณ อ่างแล้ว, หน้า 12.