

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ภายหลังที่มีการตราบังคับใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ แล้วได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยภายหลังมีการตราบังคับใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแล้ว รวม 3 ประการดังนี้

1. กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ไม่มีบทบัญญัติเรื่องฐานความผิดวินัย หรือข้อกำหนดวินัยเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่มีบทบัญญัติเรื่องฐานความผิดวินัย หรือข้อกำหนดวินัยเรื่องการขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา หรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เหมือนเช่นเมื่อครั้งนำกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ เรื่องข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัยมาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยยังมีบทบัญญัติในสองเรื่องดังกล่าวซึ่งใช้เป็นฐานในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่กระทำผิดวินัยสองเรื่องดังกล่าวได้ ดังปรากฏจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดหลายเรื่อง ทั้งที่ฐานความผิดหรือข้อกำหนดวินัยทั้งสองเรื่องดังกล่าวนี้เป็นข้อกำหนดวินัยที่สำคัญมาก ที่ควรพึงมีอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบังคับบัญชาของผู้บริหาร และการปฏิบัติงานในหน้าที่ของนิติกรในสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดวินัยเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวันกับกฎหมายต่างประเทศ ประเทศระบบคอมมอนลอว์ คือประเทศกรีซ ได้มีบทบัญญัติเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการไว้ในกฎหมายที่เรียกว่า ประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือน (Code of Civil Servants) เช่นเดียวกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย เพียงแต่กฎหมายประเทศกรีซอาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันในเรื่องระยะเวลาที่ละทิ้งหน้าที่ราชการแล้ว เป็นความผิดวินัยโดยกฎหมายประเทศกรีซกำหนดระยะเวลาการละทิ้งหน้าที่ราชการที่จะเป็นความผิดวินัยไว้เป็นระยะเวลาที่ยาวนานกว่าระยะเวลาการละทิ้งหน้าที่ราชการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย

อีกทั้งกฎหมายประเทศสวีเดน คือประเทศญี่ปุ่น ได้บัญญัติเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการของข้าราชการไว้ในกฎหมายที่เรียกว่าพระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติ (National Public Service Act 1947) โดยกฎหมายกำหนดให้ข้าราชการที่ละทิ้งหน้าที่ของตนเป็น

การกระทำผิดวินัย ซึ่งแม้กฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดเรื่องระยะเวลาในการละทิ้งหน้าที่ราชการไว้ก็ตามแต่ถือได้แล้วว่ากฎหมายประเทศญี่ปุ่นดังกล่าว ได้มีบทบัญญัติเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการของข้าราชการเป็นความผิดวินัยเช่นเดียวกันกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดวินัยเรื่องการขจัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชากับกฎหมายต่างประเทศ ประเทศระบบคอมมอนลอว์ คือประเทศกรีซ มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือน (Code of Civil Servants) โดยข้อกำหนดว่าข้าราชการต้องเชื่อฟังคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชา และประเทศออสเตรเลียมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติบริการสาธารณะ (Public service Act 1999) โดยกำหนดว่าข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและมีเหตุอันควรของผู้บังคับบัญชาซึ่งบทบัญญัติของประเทศระบบคอมมอนลอว์ทั้งสองประเทศดังกล่าวมีความเหมือนกับบทบัญญัติเรื่องการขจัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย

ประกอบกับประเทศระบบซีวิลลอว์คือประเทศญี่ปุ่น ได้มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติ (National Public Service Act 1947) ได้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับข้อกำหนดวินัยเรื่องการขจัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย โดยกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวได้กำหนดให้ข้าราชการของประเทศญี่ปุ่นต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาด้วย

จากการพิจารณากฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทยประกอบกับกฎหมายต่างประเทศทั้งประเทศระบบคอมมอนลอว์ กับประเทศระบบซีวิลลอว์ข้างต้นย่อมเห็นได้ว่าข้อกำหนดวินัยทั้งสองเรื่องมีความสำคัญซึ่งต้องมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้กับข้าราชการพลเรือนนั้นด้วย

ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยแล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้มีบทบัญญัติข้อกำหนดวินัยเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และเรื่องการขจัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหมือนเช่นกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย รวมทั้งกฎหมายประเทศกรีซ และประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศระบบคอมมอนลอว์ และกฎหมายประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศระบบซีวิลลอว์ อันก่อให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย (GAP) ซึ่งหากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการ หรือขจัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะ

ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญสำหรับผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาและนิติกรประจำสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ เป็นอย่างมาก ที่ไม่มีบทกฎหมายมาใช้ปรับบทเพื่อดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีกรณีกระทำผิดวินัยทั้งสองเรื่องดังกล่าวได้

2. กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติเรื่องการให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการสอบสวนทางวินัย ในอันที่จะนำพยานความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในขั้นตอนการให้ถ้อยคำแก่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ ทั้งที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติในการให้สิทธิ และเสรีภาพแก่ประชาชนทั่วไป (รวมถึงข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา) ในเรื่องต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ตามหลักเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักเรื่องความเสมอภาคของบุคคล โดยเฉพาะหลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (equality before the law) อันหมายถึงมีบทบัญญัติในกฎหมายนั่นเองที่เป็นการรับรองสิทธิของบุคคลทำให้บุคคลทั่วไปสามารถทราบ และใช้สิทธินั้นได้ทันที และโดยเสมอภาค หลักเรื่องหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยมีแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองสูงสุดรับรองสิทธิดังกล่าวไว้หลายเรื่องด้วย

เมื่อพิจารณากับกฎหมายต่างประเทศในประเทศระบบคอมมอนลอว์ คือประเทศกรีซประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือน (Code of Civil Servants) ของประเทศกรีซได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนของประเทศกรีซมีสิทธินำพยานความเข้าร่วมในการสอบสวนทางวินัยได้ รวมทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้กำหนดในรัฐธรรมนูญของประเทศฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ปี ค.ศ. 1791 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ปี ค.ศ. 1868 อันเป็นที่มาให้ศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้วางหลักวิธีการ Judicialization ในการให้สิทธิต่างๆ แก่เอกชนในกระบวนการสอบสวนทางวินัยเช่นเดียวกับสิทธิของจำเลยในคดีอาญา เช่น สิทธิที่จะมีพยานความเข้าดำเนินการแทนด้วย

สำหรับกฎหมายต่างประเทศในประเทศระบบซีวิลลอว์อันได้แก่ประเทศญี่ปุ่น ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติ 1947 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนประเทศญี่ปุ่นมีสิทธิแต่งตั้งที่ปรึกษาทางกฎหมายในการสอบสวนทางวินัยได้

เหมือนกับประเทศแบบซีวิลลอว์อีกประเทศคือประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 83-634 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 รับรองสิทธิของข้าราชการประเทศฝรั่งเศสผู้ถูกดำเนินการทางวินัยในการได้รับความช่วยเหลือจากพยานความ หรือที่ปรึกษา และรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการของรัฐ ออกตามความในรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องแจ้งให้ข้าราชการประเทศฝรั่งเศสทราบสิทธิในการมีพยานความหรือที่ปรึกษาได้ และให้สิทธิแก่ข้าราชการที่ถูก

ดำเนินการทางวินัยสามารถนำนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนต่อหน้าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้

ทั้งนี้สภาแห่งรัฐ หรือศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้มีคำพิพากษาว่าการแจ้งสิทธิในการมีนายความหรือที่ปรึกษาตามรัฐกฤษฎีกากลางวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ดังกล่าวเป็น “แบบพิธีบังคับ” ที่หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติตาม โดยเคร่งครัดด้วย มิฉะนั้นเป็นข้อบกพร่องอันเป็นสาระสำคัญในขั้นตอนการทำคำสั่ง ซึ่งมีผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องถูกเพิกถอนในท้ายที่สุด

ซึ่งกรณีแตกต่างกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยแล้ว กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้นเองในการให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในการมีนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยได้ จึงเกิดช่องว่างของกฎหมาย (GAP) ที่ทำให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถทราบสิทธิดังกล่าวได้ อีกทั้งการที่ข้าราชการนั้นต้องไปพิจารณากฎหมายฉบับอื่น เช่น กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อาจไม่แน่ใจว่าตนมีสิทธิดังกล่าวหรือไม่ จึงมีผลเสียสำหรับข้าราชการที่ไม่ได้ใช้สิทธิในทันที หรือหลงสิทธิในขั้นตอนที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเรียกข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไปพบคณะกรรมการสอบสวนได้ อันเป็นการขัดต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักเรื่องความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (equality before the law) และทำให้การสอบสวนทางวินัยเสียความเป็นธรรมอันเป็นหัวใจสำคัญของการสอบสวนทางวินัยข้าราชการฯ ด้วย ซึ่งอาจทำให้คำสั่งลงโทษวินัยข้าราชการที่อาจออกมาในภายหลังมีปัญหาเรื่องความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ จึงควรบัญญัติไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้นเองเพื่อให้ข้าราชการนั้นทราบสิทธิและใช้สิทธิในเรื่องนายความหรือที่ปรึกษาได้ในทันทีโดยไม่ต้องไปพิจารณากฎหมายฉบับอื่นอีก

3. กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ขอลาออกจากราชการในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัย

เมื่อครั้งยังมีการบังคับใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยก่อนมีการประกาศใช้บังคับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีกรณีปัญหาบ่อยครั้งที่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยขอลาออกจากราชการในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัย เพื่อให้ตนไม่ต้องถูกดำเนินการทางวินัย และมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมาย กฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญมีบทบัญญัติที่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี โดยกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญมีบทบัญญัติอย่างชัดเจนให้อำนาจหรือสิทธิแก่ผู้บังคับบัญชา

ของข้าราชการนั้นที่จะสามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนที่ขอลาออกจากราชการนั้นต่อไปได้ และมีอำนาจหรือสิทธิที่จะสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการพลเรือนนั้นได้ ย้อนหลังอันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการนั้นได้ โดยคำสั่งลงโทษทางวินัยฯ มีผลลงโทษย้อนหลัง ไปถึงวันที่ข้าราชการนั้นได้ลาออกจากราชการด้วย เสมือนว่าข้าราชการนั้นไม่ได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการ โดยบทกฎหมายดังกล่าวนี้ถือเป็นบทยกเว้นจากหลักกฎหมายสำคัญที่ว่ากฎหมายไม่มีผลย้อนหลังในทางลงโทษบุคคล ทั้งนี้ศาลปกครองสูงสุดมีแนววินิจฉัยสนับสนุนบทยกเว้นของกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าวไว้หลายคดีด้วยกัน

เมื่อพิจารณากับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหรือสิทธิดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ และสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ข้าราชการนั้นได้ลาออกจากราชการเสมือนว่าข้าราชการนั้นไม่ได้ลาออกจากราชการเหมือนเช่นกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าว

ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้นจะดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการนั้นต่อไป และสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงให้มีผลย้อนหลังเสมือนว่าข้าราชการนั้นยังไม่ได้ลาออกจากราชการก็เป็นการขัดต่อหลักกฎหมายเรื่องห้ามออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังเป็นการลงโทษบุคคลและขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญด้วย จึงเกิดช่องว่างของกฎหมาย (GAP) ที่ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากแก่ผู้บังคับบัญชาว่าระหว่างที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรงได้ลาออกจากราชการไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะยังมีสิทธิดำเนินการทางวินัยต่อไปแล้วสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้มีผลย้อนหลังได้หรือไม่ และข้าราชการนั้นจะยังมีสิทธิได้รับเงินเดือนในช่วงเวลาที่ลาออกจากราชการแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชายังไม่ได้สั่งลงโทษวินัยร้ายแรงซึ่งเป็นช่องว่างของกฎหมายนั้นได้หรือไม่ อย่างไร

จากที่สรุปมาแล้วดังกล่าวข้างต้น จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้บังคับในปัจจุบัน เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายในประเด็นต่างๆ รวม 3 ประเด็น ดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติข้อกำหนดวินัยเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้เหมือนกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศคือกฎหมายประเทศกรีซ และกฎหมายประเทศญี่ปุ่นดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ทั้งนี้ขอเสนอแนะโดย

การยกเว้นเพิ่มเติมข้อกำหนดวินัยเรื่องการละทิ้งหน้าที่ฯ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

**“มาตรา 41/1 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”**

รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติข้อกำหนดวินัยเรื่องการขาดคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาให้เหมือนกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศ คือกฎหมายประเทศกรีซ กฎหมายประเทศออสเตรเลีย และกฎหมายประเทศญี่ปุ่นดังที่กล่าวแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชา และนิติกรในสถาบันอุดมศึกษามีบทบัญญัติของกฎหมายในการดำเนินการกับข้าราชการฯ ที่มีกรณีดังกล่าวได้อันเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมาย ทั้งนี้ขอเสนอแนะโดยการยกเว้นเพิ่มเติมข้อกำหนดวินัยเรื่องการเฝ้าฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาฯ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

**“มาตรา 40/1 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการโดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้วถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นเป็นความผิดวินัย**

**การกระทำผิดวินัยตามวรรคหนึ่งดังกล่าวหากเกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”**

2. แก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติการดำเนินการทางวินัยเรื่องให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธินำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยได้ในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต้องแจ้งสิทธิดังกล่าวให้ข้าราชการฯ ทราบอย่างชัดแจ้งในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้นด้วย ให้เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย (Equality before the law) และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศ อันได้แก่กฎหมายประเทศกรีซ กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายประเทศญี่ปุ่น และกฎหมายประเทศฝรั่งเศส

ทั้งนี้เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายโดยให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้รับทราบเรื่องสิทธิหน้าที่นายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนโดยชัดแจ้ง และสามารถใช้สิทธินั้นได้ทันที และโดยเสมอภาคเพื่อป้องกันปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอันอาจมีสาเหตุจากการที่ไม่ได้แจ้งสิทธิดังกล่าว และข้าราชการฯ ไม่ทราบจึงไม่ได้ใช้สิทธิข้างต้น ทั้งนี้ ขอเสนอแนะโดยยกร่างเป็นการเพิ่มเติมเพื่อให้สิทธิดังกล่าว แก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 50/1 ในการสอบสวนทางวินัยที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ถูกกล่าวหาต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ ข้าราชการนั้นมีสิทธินายความ หรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการสอบสวนทางวินัยได้

ให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิเรื่องนายความ หรือที่ปรึกษาดังกล่าว ให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกกล่าวหา นั้นทราบก่อนที่ข้าราชการนั้นจะมาพบคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย”

3. แก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ขอลาออกจากราชการในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัยในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสอบสวนทางวินัยต่อไปแล้วสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้นั้นให้มีผลย้อนหลังได้เสมือนว่าข้าราชการนั้นไม่ได้ลาออกจากราชการเหมือนเช่นกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ ทั้งนี้ขอเสนอแนะโดยยกร่างให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“มาตรา 53 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งพ้นจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตาย อาจถูกดำเนินการทางวินัยเพราะมีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนพ้นจากราชการได้ โดยให้ผู้บังคับบัญชามีสิทธิดำเนินการทางวินัยต่อไป และสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการนั้นได้เสมือนข้าราชการนั้นยังไม่ได้พ้นจากราชการ ทั้งนี้จะต้องดำเนินการทางวินัยภายใน 1 ปี นับจากวันที่พ้นราชการ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17”