

ปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ชูชัย งามวสุลักษณ์*
ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงความเป็นมาของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาว่า ภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแล้วมีปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอย่างไร ทั้งนี้เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ผลการศึกษาพบว่าตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาโดยกฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติในประเด็นเรื่องข้อกำหนดวินัยบางเรื่องที่สำคัญ กรณีการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวนานกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และกรณีการต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา รวมทั้งกฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขอลาออกจากราชการระหว่างการถูกสอบสวนทางวินัย และกฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติในเรื่องให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนทางวินัยได้

ข้อเสนอแนะของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้นำเสนอเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 40/1 มาตรา 41/1 มาตรา 50/1 และมาตรา 53 อันจะช่วยให้ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถใช้อำนาจในการบังคับบัญชา และนิติกรประจำสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถปฏิบัติงานด้านวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างมีสัมฤทธิ์ผล และมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาททางปกครองที่ข้าราชการอาจนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง (หรือศาลรัฐธรรมนูญ) กรณีกฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติในการให้สิทธิ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์ มหามบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

เรื่องทนายความ หรือที่ปรึกษาแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในระหว่างการสอบสวน วินัยในกฎหมายนั่นเอง ทำให้ข้าราชการนั้นไม่ทราบจึงไม่ได้ใช้สิทธิหรือหลงสิทธิดังกล่าว

1. บทนำ

ก่อนมีการบังคับใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเมื่อปี พ.ศ. 2547 บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษายังมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และอนุบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวอันได้แก่กฎทบทวนฉบับต่าง ๆ ซึ่งในเรื่องของวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย กฎหมายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย กำหนดให้นำบทบัญญัติเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยด้วย และโดยที่เรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนเป็นบทบัญญัติที่เป็นมาตรฐานเพราะใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกกระทรวง ทบวง กรม จึงเป็นผลดีแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่มีกฎหมายในเรื่องวินัย และการดำเนินการทางวินัยที่เป็นมาตรฐาน ต่อมาภายหลังเมื่อมีการตรากฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยแล้ว ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเดิมได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยในการบังคับใช้กฎหมายใหม่ดังกล่าวนี้ นำมาสู่ปัญหาในทางปฏิบัติ ในประเด็นเรื่องข้อกำหนดวินัยบางเรื่อง ที่สำคัญคือเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกับเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และเรื่องการต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย ประเด็นเรื่องการดำเนินการทางวินัย กรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขอลาออกจากราชการในระหว่างการดำเนินการทางวินัย และประเด็นเรื่องข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีสิทธิทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในระหว่างการสอบสวนทางวินัย โดยสาเหตุสำคัญมาจากการที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมไม่มีบทบัญญัติในประเด็นที่มีปัญหาดังกล่าว อันก่อให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย (GAP) ซึ่งมีผลตามมาในเรื่องการบริหารงานของผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษารวมทั้งการบริหารงานในภาพรวมของประเทศด้วย อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานกับนิติกรของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่าง ๆ ที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายมาปรับใช้ หรือใช้บังคับแก่กรณีที่มีปัญหาดังกล่าวด้วย

2. เรื่องข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายประเทศไทย

เรื่องข้อกำหนดวินัยตามกฎหมายประเทศไทย คือกฎหมายข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติเรื่องข้อกำหนดวินัยกรณีการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กับกรณีการต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ขัดด้วยกฎหมาย

อีกทั้งในเรื่องการดำเนินการทางวินัยนั้นตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติที่เป็นการให้สิทธิแก่ผู้บังคับบัญชาที่สามารถดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่ขอลาออกจากราชการในระหว่างการถูกดำเนินการทางวินัย และสามารถมีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการนั้นย้อนหลังได้เหมือนว่าข้าราชการนั้นไม่ได้ลาออกจากราชการ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความเสมอภาคของบุคคลโดยเฉพาะหลักเรื่องความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (Equality before the law) และหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล และกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองยังมีบทบัญญัติโดยชัดเจนให้สิทธิแก่ข้าราชการในการนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนทางวินัยได้

3. เรื่องข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายต่างประเทศ

กฎหมายต่างประเทศในเรื่องข้อกำหนดวินัยกรณีการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ในกฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์ คือกฎหมายประเทศกรีซมีบทบัญญัติเรื่องการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเวลานานกว่า 22 วันติดต่อกัน หรือเกินกว่า 30 วัน ภายในกำหนดเวลา 1 ปี เป็นการละเมิดทางวินัย ส่วนกฎหมายประเทศระบบซีวิลลอว์ คือกฎหมายประเทศญี่ปุ่นได้มีบทบัญญัติเรื่องข้าราชการที่ละทิ้งหน้าที่ของตนถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย

ส่วนกฎหมายต่างประเทศในเรื่องข้อกำหนดวินัยกรณีการต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ขัดด้วยกฎหมายในประเทศระบบคอมมอนลอว์ คือกฎหมายประเทศกรีซ และกฎหมายประเทศออสเตรเลียมีบทบัญญัติเรื่องการที่ข้าราชการต้องเชื่อฟังคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมายและมีเหตุผลอันสมควรของผู้บังคับบัญชา อีกทั้งกฎหมายประเทศระบบซีวิลลอว์ คือกฎหมายประเทศญี่ปุ่นมีบทบัญญัติเรื่องข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

กฎหมายต่างประเทศในเรื่องการดำเนินการทางวินัยกรณีให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยได้ตามกฎหมายประเทศระบบคอมมอนลอว์ คือกฎหมายประเทศกรีซกับกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาต่างก็มีบทบัญญัติเรื่องให้สิทธิแก่ข้าราชการในการนำทนายความเข้าร่วม หรือเข้าดำเนินการแทนในการ

สอบสวนทางวินัยได้ ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายประเทศระบบซีวิลลอว์ อันได้แก่กฎหมายประเทศญี่ปุ่นที่มีบทบัญญัติเรื่องข้าราชการมีสิทธิแต่งตั้งที่ปรึกษากฎหมายในการสอบสวนทางวินัยได้ และกฎหมายฝรั่งเศสที่มีบทบัญญัติเรื่องให้สิทธิข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยสามารถนำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนทางวินัยได้โดยไม่ต้องแจ้งสิทธินี้ให้ข้าราชการได้รับทราบก่อนด้วย

4. ปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

เมื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายของประเทศไทย รวมถึงเรื่องเกี่ยวกับข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายต่างประเทศประกอบกับเรื่องเกี่ยวกับข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแล้ว ได้เกิดปัญหาที่เป็นช่องว่างของกฎหมาย (GAP) ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

4.1 ปัญหาเรื่องเกี่ยวกับข้อกำหนดวินัยเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กับเรื่องการต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย

กฎหมายของประเทศไทยคือกฎหมายข้าราชการพลเรือนมีบทบัญญัติในเรื่องข้อกำหนดวินัยทั้งสองกรณีดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน จึงไม่เกิดปัญหาในการบริหารงานและการปฏิบัติงานสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ อีกทั้งมีกฎหมายต่างประเทศที่เป็นประเทศระบบคอมมอนลอว์ อันได้แก่กฎหมายประเทศกรีซ และประเทศออสเตรเลีย รวมทั้งกฎหมายประเทศระบบซีวิลลอว์ คือกฎหมายประเทศญี่ปุ่น มีบทบัญญัติที่เป็นการสนับสนุนหลักการของกฎหมายข้าราชการพลเรือนดังกล่าว

แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแล้วพบว่ากฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้มีบทบัญญัติในเรื่องข้อกำหนดวินัยทั้งสองกรณีดังกล่าว โดยการที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดปัญหาลำคัญเกี่ยวกับการที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาลาศึกษาต่อต่างประเทศแล้วไม่ยอมเดินทางกลับมาปฏิบัติงานภายหลังครบกำหนดเวลาที่ได้รับอนุมัติ โดยมีปัญหาที่ไม่อาจถือว่าข้าราชการนั้นผิดสัญญาลาศึกษาต่อต่างประเทศ ซึ่งจะมีปัญหาต่อเนื่องไป ถึงการฟ้องร้องข้าราชการนั้นพร้อมผู้ค้าประกันเพื่อเรียกชดใช้เงินคืนแก่สถาบันอุดมศึกษาได้ด้วย อันมีผลกระทบต่อระบบการศึกษาของประเทศในภาพรวมเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งการที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่ข้าราชการนั้นกระด้างกระเดื่องต่อ

ผู้บังคับบัญชาโดยไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดวินัยอันมีผลกระทบต่อองค์กร และการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศในภาพรวมเป็นอย่างมากด้วย

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเรื่องการให้สิทธิแก่ข้าราชการในการนำความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่วางหลักการสำคัญเรื่องความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (Equality Before the law) และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในอันที่จะนำความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยได้ ซึ่งหลักการนี้ได้รับการสนับสนุนโดยกฎหมายต่างประเทศที่เป็นประเทศระบบคอมมอนลอว์อันได้แก่กฎหมายประเทศกรีซ กับกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา รวมทั้งกฎหมายประเทศระบบซีวิลลอว์ อันได้แก่กฎหมายประเทศญี่ปุ่น และกฎหมายประเทศฝรั่งเศส โดยกฎหมายประเทศฝรั่งเศสยังมีบทบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความชัดเจนด้วยว่าต้องมีการแจ้งสิทธิดังกล่าวให้ข้าราชการนั้นทราบก่อนด้วย

แต่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการให้สิทธิดังกล่าวแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อันก่อให้เกิดปัญหาที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่อาจทราบสิทธิดังกล่าวจากการพิจารณากฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการนั้นจึงไม่อาจใช้สิทธินั้นได้ทันที ทั้งที่สิทธินั้นเป็นความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมายอันอาจมีผลตามมาที่ข้าราชการนั้นไปฟ้องศาลปกครอง (หรือศาลรัฐธรรมนูญ) เพื่อเพิกถอนกระบวนการสอบสวนทางวินัย และคำสั่งลงโทษทางวินัยที่อาจออกตามมาว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

4.3 ปัญหาเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ขอลาออกจากราชการในระหว่างการดำเนินการทางวินัย

ตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนได้มีบทบัญญัติเป็นการให้อำนาจพิเศษแก่ผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ ถึงแม้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยขอลาออกจากราชการไปแล้วในระหว่างการสอบสวนทางวินัย และผู้บังคับบัญชานั้นยังมีสิทธิสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการนั้นย้อนหลังไปถึงวันที่ขอลาออกจากราชการได้เสมือนข้าราชการนั้นยังไม่ได้ลาออกจากราชการ แต่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าว ซึ่งย่อมก่อให้เกิดปัญหาสำคัญในการที่ผู้บังคับบัญชานั้นไม่มีสิทธิดำเนินการต่อไปได้ และสั่งลงโทษทางวินัยย้อนหลังได้เหมือนเช่นกฎหมายข้าราชการพลเรือน และย่อมเกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมาในเรื่องต่างๆ เช่น ในช่วงเวลาที่ข้าราชการนั้นลาออกจากราชการไปแล้วโดยยังไม่ได้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการนั้นยังมีสิทธิได้รับเงินเดือนในช่วงเวลานั้นหรือไม่ อย่างไร

5. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ภายหลังได้มีการตรากฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว มีปัญหาเกิดช่องว่างของกฎหมาย (GAP) รวม 3 กรณี กรณีแรกเป็นปัญหาการที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติเรื่องข้อกำหนดวินัยที่สำคัญกรณีการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่มีบทบัญญัติเรื่องข้อกำหนดวินัยกรณีการต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งที่กฎหมายข้าราชการพลเรือน และกฎหมายต่างประเทศหลายประเทศมีบทบัญญัติเรื่องข้อกำหนดวินัยดังกล่าว กรณีที่สองเป็นปัญหาการที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติเรื่องการดำเนินการทางวินัยในการให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในการนำนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยได้ ทั้งที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายต่างประเทศหลายประเทศมีบทบัญญัติในการให้สิทธิดังกล่าวแก่ข้าราชการ และกรณีที่สามเป็นปัญหาการที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบทบัญญัติเรื่องการดำเนินการทางวินัยในการให้สิทธิแก่ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงย้อนหลังแก่ข้าราชการที่ขอลาออกจากราชการระหว่างการสอบสวนทางวินัยได้ ทั้งที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนมีบทบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวความคิด ตลอดจนปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแล้ว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.2.1 เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้มีข้อกำหนดวินัยเรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 41/1 โดยบัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

5.2.2 เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดข้อกำหนดวินัยเรื่องการต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 40/1 โดยบัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการโดยไม่ขัดขึ้น หรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้เห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น

และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้วถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นเป็นความผิดวินัย การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวหากเป็นความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

5.2.3 เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดเรื่องการดำเนินการทางวินัย กรณีการให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานำทุนความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยได้ไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวมาตรา 50/1 โดยบัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยมีสิทธินำทุนความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนทางวินัยที่ข้าราชการนั้นต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการสอบสวนวินัยได้ โดยให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิดังกล่าวให้ข้าราชการนั้นทราบก่อนด้วย

5.2.4 เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดเรื่องการให้สิทธิแก่ผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ และสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการที่ขอลาออกจากราชการในระหว่างการสอบสวนทางวินัยได้ โดยเพิ่มเติมความในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้สิทธิแก่ผู้บังคับบัญชาในการสอบสวนทางวินัย และสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงโดยให้มีผลย้อนหลังเสมือนว่าข้าราชการนั้นไม่ได้พ้นจากราชการได้